Oliver Schneider

zurück

Die Schweiz im Ausnahmezustand

Expansion und Grenzen von Staatlichkeit im Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs, 1914–1919

Die Schweiz im Ersten Weltkrieg 5 / La Suisse pendant la Première Guerre mondiale 5



CHRONOS

Die Schweiz im Ersten Weltkrieg 5
La Suisse pendant la Première Guerre mondiale 5

zurück

Oliver Schneider

Die Schweiz im Ausnahmezustand

Expansion und Grenzen von Staatlichkeit im Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs, 1914–1919



zurück

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
sowie von der Burgergemeinde Bern.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich im Herbstsemester 2017 auf Antrag der Promotionskommission Prof. Dr. Jakob Tanner (hauptverantwortliche Betreuungsperson) und Prof. Dr. Aram Mattioli als Dissertation angenommen.



Weitere Informationen zum Verlagsprogramm:
www.chronos-verlag.ch

Umschlagbild: Die Mitglieder des Bundesrats und der Generalstab beim Defilee in Bern, um 1914, BAR, E27#1000/721#14095#1853*.

Print: ISBN 978-3-0340-1506-6
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1506

zurück

Die Schweiz im Ersten Weltkrieg

Die vorliegende Dissertation ist Teil eines vom Schweizerischen Nationalfonds in den Jahren 2012–2016 an den Universitäten Zürich, Bern, Genf und Luzern geförderten Forschungsprojektes. Unter dem Titel «Die Schweiz im Ersten Weltkrieg: Transnationale Perspektiven auf einen Kleinstaat im totalen Krieg» entstanden in den letzten Jahren insgesamt sechs Dissertationen mit vielfältigen gegenseitigen Bezügen. Neben den Aussenwirtschaftsbeziehungen, dem Vollmachtenregime und der teilweise prekären Lebensmittelversorgung wurden in diesem Projekt auch die Bedeutung der humanitären Diplomatie, Veränderungen in den Migrationsbewegungen sowie die umstrittene Rolle der schweizerischen Militärjustiz untersucht. Die Studien erforschen in unterschiedlicher Weise die Auswirkungen des Krieges und den wachsenden Einfluss der Krieg führenden Länder auf die Politik, Wirtschaft und Kultur eines neutralen Kleinstaates sowie dessen Handlungsspielräume nach innen und aussen. Hundert Jahre nach dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges im August 1914 – und eingebettet in eine Vielzahl nationaler und internationaler Forschungsprojekte – erhält dieses zentrale Transformationsereignis des 20. Jahrhunderts auch in der schweizerischen Geschichtsforschung die ihm schon lange zustehende Aufmerksamkeit.

Zürich, Bern, Genf und Luzern im Sommer 2016

Jakob Tanner, Irène Herrmann, Aram Mattioli,
Roman Rossfeld und Daniel Marc Segesser

Inhalt

zurück

1 Die Schweiz, der Weltkrieg und der Ausnahmezustand

1.1 Auftakt: Das Urteil der Geschichte

Bern im März 1916. Während um das französische Städtchen Verdun eine der bislang heftigsten Schlachten des Ersten Weltkriegs wütet, versammelt sich der schweizerische Nationalrat im Bundeshaus, um über den zweiten «Neutralitätsbericht» der Landesregierung zu debattieren.[1] In angespannter Atmosphäre hält der Tessiner Bundesrat Giuseppe Motta vor den aus allen Landesteilen angereisten Parlamentariern eine «magistrale Rede», die nicht nur die inneren Wogen glätten und das angeschlagene Vertrauen in die Exekutive wiederherstellen, sondern überdies der Geschichtswissenschaft eine Menge Arbeit ersparen soll.[2] Motta, seit 1912 Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements, entwirft nämlich bereits jetzt eine selbstbewusste Vision, wie in genau einem Jahrhundert das «Urteil der Geschichte» über die Entwicklung der Schweiz während des Ersten Weltkriegs ausfallen werde:

> «Inmitten von Europa ist ein kleines, aus drei Rassen zusammengesetztes und drei Idiome sprechendes Volk. Seine Gesetze und seine Sitten sind die demokratischsten der Welt. Als der im Jahre 1914 entfesselte Krieg alle es umgebenden Staaten und noch andre dazu mit Feuer und Blut überzog, erklärte es, seine Haltung in diesem Konflikte sei die der wohlwollenden, aber bewaffneten Neutralität gegen alle. […] In dem es umtobenden riesigen Kampfe, wie man ihn noch nie erlebt hat, schien die Kraft allein zu zählen; das internationale Recht war ganz kleinlaut geworden und hielt sich abseits; trotzdem lebten alle kriegführenden Staaten mit diesem kleinen Volke auf freundschaftlichem Fusse und schlossen mit ihm wirtschaftliche Abkommen ab, die, wenn sie auch nicht all seinen anerkannten Interessen Rechnung trugen, doch wenigstens seine politische Unabhängigkeit und seine Ehre unangetastet liessen. Dieses kleine Volk wurde durch bedrohliche innere Krisen erschüttert. Es hatte seiner Regierung unbeschränkte Vollmachten erteilt; seine Gemütsart und seine Ueberlieferungen sträubten sich gegen die unumschränkte Herrschaft, aber es wusste sich zu unterziehen, indem es zeitweise einen Teil seiner Freiheiten den Lebensbedürfnissen opferte. […] Als die Friedensverhandlungen begannen, wurde [seine] Stimme mit Achtung angehört, und als der Friede geschlossen wurde, erkannten alle Mächte an, dass die Schweiz ihre Pflicht erfüllt hatte, weil sie die barmherzige Samariterin gewesen war, die linke Hand zwar aufs Schwert gestützt, die rechte aber weit geöffnet für alle Werke der Barmherzigkeit. Sie erklärten dann feierlich, wie hundert Jahre früher, dass die Bewahrung der Schweiz, ihre territoriale Integrität und ihre Neutralität den höchsten Interessen Europa's und der Zivilisation entsprechen.»[3]

Tatsächlich sprach Giuseppe Motta in seinem Ausblick auf die zukünftige Vergangenheit viele Aspekte an, mit denen sich die historische Forschung in den letzten hundert Jahren auseinandergesetzt hat: den kompromisslos geführten Wirtschaftskrieg, dem sich die vom internationalen Handel lebende Schweiz nicht entziehen konnte; das Selbstverständnis eines neutralen Staats in einem Konflikt, in dem man sich für ein Lager entscheiden oder zwischen den Fronten mit beiden Seiten arrangieren musste; die gesellschaftlichen und kulturellen Konflikte innerhalb eines Landes, das mit den gegeneinander kämpfenden Nachbarn engste Beziehungen unterhielt; die Stellung in der noch kaum absehbaren Weltordnung nach dem Ende des «Grossen Kriegs»; das Los von Demokratie und Rechtsstaat angesichts einer immer mehr ökonomische und soziale Ressourcen beanspruchenden Kriegführung; und schliesslich auch jener Gegenstand, mit dem sich die vorliegende Untersuchung befasst: das Vollmachtenregime.

In den Anfangstagen des Ersten Weltkriegs im August 1914 verliehen National- und Ständerat dem Bundesrat einstimmig «unbeschränkte Vollmachten» (siehe Kapitel 3.1). «Ein europäischer Krieg ungeheurer Ausdehnung steht vor der Tür», hatte der Bundesrat kurz zuvor gewarnt. Um die Schweiz durch die Unwägbarkeiten dieses Konflikts manövrieren zu können, erachtete er eine rasche und weitreichende Konzentration politischer Macht in seinen Händen für unverzichtbar.[4] Mit dem Beschluss betrat die Eidgenossenschaft zwar kein notrechtliches Neuland, ausserordentliche Befugnisse hatte das schweizerische Parlament der Exekutive bereits in früheren Krisenlagen übertragen, doch mit «unbegrenztem Kredit», ohne zeitliche Beschränkung, parlamentarische Kontrolle oder Verfassungsgrundlage war die aus Anlass der Kriegserklärungen zwischen den europäischen Grossmächten ausgesprochene Ermächtigung viel weitreichender, als es in der Vergangenheit vorgekommen war. Mit den «Vollmachten» konnte der Bundesrat fortan die Funktionen der Legislative ausüben und selbständig Recht setzen, Massnahmen anordnen, Ausgaben tätigen, die Armee aufbieten oder die Verwaltung ausbauen.[5] Aus einer rasch wachsenden Zahl notrechtlicher Exekutiverlasse entstand im Kriegsverlauf eine parallele Rechtsordnung, die sich als dichtes Geflecht von Vorschriften, Institutionen, Verboten, Strafandrohungen und Verwaltungspraktiken über Wirtschaft und Gesellschaft, über die geltende Verfassung und über die politischen Strukturen legte.[6] Die Schweiz befand sich erstmals in ihrer Geschichte als demokratische Republik im «Ausnahmezustand». Dieser Ausnahmezustand, seine Mechanismen, seine Konfliktfelder, seine Akteure und seine Konsequenzen sollen auf den folgenden Seiten dargestellt werden.[7]

zurück

1.2 Untersuchungsgegenstand

«Notrecht», «Ausnahmezustand» und «Vollmachtenregime». Im Zentrum dieser Arbeit stehen drei Begriffe aus dem «Niemandsland zwischen Öffentlichem Recht und politischer Faktizität», die auch ein Jahrhundert nach dem Ersten Weltkrieg an Sprengkraft nichts verloren haben.[8] Obwohl das aktuelle Literaturangebot äusserst umfangreich ist, bietet es sich im Hinblick auf den spezifischen Fokus dieser Arbeit an, für den ersten Schritt einer konzeptionellen Bestimmung in die Zeit vor 1914 zurückzugehen. Denn es waren die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg, in denen sich die theoretischen Blaupausen für das formierten, was dann während des Konflikts zur politischen Anwendung kam (siehe Kapitel 2.6).[9] In der 1868 erschienenen vierten Auflage seines «Allgemeinen Statsrechts» umriss der Zürcher Rechtswissenschaftler Johann Caspar Bluntschli das Problemfeld folgendermassen: «Der Stat ist ein Wesen von so hoher Art, dasz die Erhaltung seiner Existenz, für welche zu sorgen die erste Pflicht der Regierung ist, im Nothfall auch eine wirkliche Verletzung des individuellen Rechtes und der bestehenden Ordnung zu rechtfertigen vermag. […] Darauf beruht die sogenannte Ausnahmsgewalt, das Nothrecht der Regierung, welches dem Nothrecht des Volks entspricht. Allerdings ist dieselbe nicht ohne Gefahr für Recht und Freiheit, und würde sie zur Regel erhoben für die Ausübung der Regierungsgewalt, so wäre das eine absolute Gewalt, welche zur Tyrannei führen müszte.»[10] Laut Bluntschli war es also Aufgabe der staatlichen Behörden, das Gemeinwesen mit allen Mitteln vor einer existenziellen äusseren oder inneren Bedrohung zu beschützen, selbst wenn dies die vorübergehende Anwendung diktatorischer Herrschaftsformen und die Verletzung von Freiheits- oder Völkerrecht bedeuten sollte. Kurz gesagt: «Not kennt kein Gebot.»[11] Als historisches Vorbild diente hierbei die Diktatur der römischen Republik sowie die von Marcus Tullius Cicero stammende Maxime «Salus populi suprema lex esto» (Das Wohl des Volkes sei das höchste Gesetz).[12] Ein Zitat, das während des Ersten Weltkriegs von Schweizer Politikern und Juristen im Zusammenhang mit Vollmachten und Neutralität verschiedentlich aufgegriffen wurde und das überdies in leicht abgewandelter Form (Salus publica suprema lex esto) den westlichen Treppenaufgang des Bundeshauses ziert.[13]

«Nothrecht» war aus Bluntschlis Perspektive zweierlei: Zum einen das von der Verfassung explizit vorgesehene oder aus den Anforderungen des Moments begründbare Recht einer Regierung, alle drei staatlichen Gewalten temporär selbst auszuüben und verfassungsmässige Rechte einzuschränken, «wenn die zwingende Noth über den Stat einbricht».[14] Zum anderen bezeichnete der Begriff die auf diesem Weg geschaffenen Vorschriften selbst, das «sekundäre Notrecht».[15] Beispielsweise in Form von Exekutiverlassen oder «Notverordnungen», denen «jedes andere damit nicht verträgliche Recht weichen» musste. Bluntschli erwähnte konkret das Verbot von politischen Versammlungen, die Aufhebung der Pressefreiheit, die Schaffung ausserordentlicher Gerichte sowie Einschrän-

kungen des «Geschäftsverkehrs».[16] Die grösste Gefahr sah der einflussreiche Staatsrechtler indes darin, dass die ausnahmsweise eingeführte Diktatur zu dauerhaften Änderungen an Recht und Institutionen führen könnte, weshalb er vor allen Dingen auf den provisorischen und massvollen Charakter des Notrechts pochte. Wenn die Staatskrise überwunden war, sollten die Diktatoren abtreten und die Macht wieder gemäss der demokratischen Verfassungsordnung ausgeübt werden.[17]

Die Doppelbedeutung des Notrechts erweiterte Carl Schmitt kurz nach dem Ersten Weltkrieg um einen «theologischen» Aspekt. Der wegen seiner Ablehnung der parlamentarischen Demokratie und seiner Unterstützung der faschistischen Diktaturen wohl umstrittenste Theoretiker der deutschen Rechtswissenschaft sah das Notrecht in Analogie zum religiösen «Wunder». Mit der Anwendung von Notrecht war nämlich eine Überwindung der geltenden Rechtsordnung ebenso einfach möglich, wie das Wunder in der Religion scheinbar die Naturgesetze durchbrechen konnte. Dies war Schmitt zufolge der Grund, weshalb der Rationalismus der Aufklärung, wie er etwa von John Locke oder Immanuel Kant entworfen wurde, der Welterklärung durch die Theologie und der Idee des Notrechts gleichermassen ablehnend gegenüberstand.[18]

Carl Schmitt war es auch, der den zweiten zentralen Begriff dieser Arbeit geprägt hat. «Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.» Schmitts knappe Antwort auf die Frage, wer im Staat über die «höchste, nicht abgeleitete Herrschermacht» verfüge, machte die Entscheidung darüber, wann Notrecht zum Einsatz kommt, zum eigentlichen Merkmal von Souveränität. Oder anders gesagt: «Wer den Ausnahmezustand beherrscht, beherrscht […] den Staat, denn er entscheidet darüber, wann dieser Zustand eintreten soll und darüber, was alsdann nach Lage der Sache erforderlich ist.»[19] Eine «apodiktische Formulierung», wie sie wohl nur mit dem Wissen um die politischen und gesellschaftlichen Verwerfungen des Ersten Weltkriegs gemacht werden konnte.[20] Allen Versuchen zum Trotz, den zugrunde liegenden «Ausnahmefall» juristisch zu beschreiben und die Kompetenzen der dann ermächtigten Instanzen festzusetzen, lag es laut Schmitt in der Natur des Notrechts, dass die Entscheidung darüber letztlich eine politische und die dann erhaltene Kompetenz eine schrankenlose war: «Es kann weder mit subsumierbarer Klarheit angegeben werden, wann ein Notfall vorliegt, noch kann inhaltlich aufgezählt werden, was in einem solchen Fall geschehen darf, wenn es sich wirklich um den extremen Notfall und um seine Beseitigung handelt. Voraussetzung wie Inhalt der Kompetenz sind hier notwendig unbegrenzt.»[21] In diesem Sinne umfasste der Begriff «Ausnahmezustand» also weit mehr als «Notrecht». Er beschrieb eine vorübergehende «Suspendierung der gesamten bestehenden Ordnung», einen herrschaftlich angeordneten Zustand der Abweichung von der verfassungsrechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Norm.[22] «Ist dieser Zustand eingetreten, so ist klar, daß der Staat bestehen bleibt, während das Recht zurücktritt. Weil der Ausnahmezustand immer noch etwas anderes ist als eine Anarchie und ein Chaos, besteht im juristischen Sinne immer

noch eine Ordnung, wenn auch keine Rechtsordnung.» Somit machte es in der Praxis auch keinen Unterschied, ob eine Verfassung über Regeln für die Anwendung von Notrecht verfügte oder nicht.[23]

Während Schmitt sich im Grundsatz wie Bluntschli noch an der temporären Suspendierung der Rechtsordnung nach römischem Vorbild orientierte, hat die jüngere rechtshistorische Forschung mit Blick auf die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts stärker auf das Problem des dauerhaften Ausnahmezustands aufmerksam gemacht. Drei Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stellte der amerikanische Politologe Clinton Rossiter die Frage: «Can a democracy fight a successful total war and still be a democracy when the war is over?»[24] Rossiter stellte fest, dass in den Krisen und Konflikten seit dem Ersten Weltkrieg zahlreiche, auch demokratisch regierte Staaten immer wieder auf die Mittel des Notrechts zurückgegriffen und dabei Herrschaftsformen angewandt hatten, die als «unconstitutional, undemocratic and downright dictatorial» bezeichnet werden mussten.[25] Demokratie und Diktatur offenbarten sich aus diesem Blickwinkel nun nicht mehr als fundamentale Gegensätze, sondern vielmehr als unterschiedliche Techniken politischer Herrschaft, die je nach innen- oder aussenpolitischer Situation zum Einsatz kommen konnten. Ja nach der Meinung vieler Rechtswissenschaftler und Politiker der Zeit zum Einsatz kommen mussten, wenn Kriege, Rebellionen oder Wirtschaftskrisen bewältigt werden sollten. Vor allem die Weimarer Republik war von einer «Mentalität des Ausnahmezustands» gezeichnet, die sich als schwere Hypothek erweisen sollte.[26]

Diese auf Schmitt abgestützte Idee eines mit der Demokratie gewissermassen kompatiblen «constitutional dictatorship» kritisierte Giorgio Agamben als Versuch der schleichenden Ausweitung der Exekutivgewalt und der Untergrabung der Gewaltenteilung seit dem Ersten Weltkrieg.[27] Legitimiert durch die Konstruktion eines «permanenten Notstands», so beschrieb es der italienische Philosoph kurz nach der Jahrtausendwende, sei der Ausnahmezustand «von einer ausnahmsweise ergriffenen provisorischen Maßnahme zu einer Technik des Regierens» an sich geworden.[28] Im Kontext der Bekämpfung von Terrorismus, Staats- und Wirtschaftskrisen sei das Prinzip des Notrechts gerade in Ländern mit demokratischen Verfassungsprinzipien «erst zu seiner vollen Entfaltung gelangt».[29] Agambens These einer Kontinuität des Ausnahmezustands von den 1930er-Jahren bis ins 21. Jahrhundert ist nicht ohne Widerspruch geblieben, doch wird sie durch die hohe Zahl bis in die Gegenwart bestehender, neu verhängter oder sogar «antizipativ vorverlagerter» Ausnahmezustände eindrücklich bestätigt.[30] Die zeithistorische Forschung hat zudem vor kurzem hervorgehoben, dass es sich beim Ausnahmezustand nicht nur um ein staatsrechtlich-politisches, sondern ebenso um ein gesellschaftliches und kulturelles, bis in die individuelle Erfahrungswelt hinein wirkendes Phänomen handelt.[31]

Drittens schliesslich das «Vollmachtenregime» des Bundesrats als schweizerische Ausprägung des Ausnahmezustands und damit eigentlicher Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit.[32] Der Ausdruck geht auf die in der franzö-

sischen Schweiz bereits vor 1914 gebräuchliche Bezeichnung «régime des pleins pouvoirs» zurück (siehe Kapitel 4.3), etablierte sich in der Deutschschweiz aber erst zu Beginn des Zweiten Weltkriegs, als der Bundesrat erneut «Vollmachten» erhielt. «Vollmachtenregime» wurde spätestens bei Kriegsende durch das gleichnamige Buch von Zaccaria Giacometti zu einem wegweisenden Terminus technicus in Rechtswissenschaft, Politik und Geschichte.[33] Was er unter dem Begriff genau verstand, legte der 1893 in Stampa geborene und 1927 als Professor für öffentliches Recht und Kirchenrecht an die Universität Zürich berufene Jurist in diesem Werk allerdings nicht eindeutig fest. Im Kern meinte er damit den «politisch gerechtfertigten, aber illegalen Ausnahmezustand», in den der schweizerische Staat unter dem Einfluss der notrechtlichen Ermächtigung seiner Regierung geraten war.[34] Das Vollmachtenregime war damit gewissermassen die politische Ordnung, welche den demokratischen Normalzustand der Vorkriegszeit mit ihrer eigenen «ausserordentlichen Bundesverfassung» verdrängt hatte.[35] In dieser Ordnung hatten der Bundesrat und die ihm unterstellte Verwaltung die Funktionen des Gesetzgebers weitgehend übernommen und Teile der Verfassung suspendiert. National- und Ständerat hatten sich auf die Rolle eines passiven Kontrollorgans zurückgezogen. Das Bundesgericht sah sich an den Vollmachtenbeschluss gebunden und lehnte demgemäss eine Überprüfung der darauf gestützten Regierungserlasse ab.[36] Da alle diese Merkmale bereits auf die Situation ab August 1914 zutrafen und sich der Begriff längst in der historischen Forschung etabliert hat, soll «Vollmachtenregime» in dieser Arbeit auch als Bezeichnung für den Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs verwendet werden. Im Wissen darum, dass es sich dabei streng genommen um eine Rückprojektion aus der Mitte des 20. Jahrhunderts handelt.[37]

Mit seinem Buch hatte Zaccaria Giacometti zwar nicht die erste, zweifellos aber die bislang einflussreichste Untersuchung der kriegsbedingten Ausnahmezustände in der Schweiz vorgelegt (siehe Kapitel 1.5). Eine Darstellung, die ihrem Gegenstand wegen seiner Illegalität, aber auch wegen seiner «autoritären und unfreiheitlichen» Tendenzen betont kritisch gegenüberstand.[38] Wie erwähnt, konzentrierte sich Giacometti allerdings auf die verfassungsrechtliche Dimension des Ausnahmezustands im Zweiten Weltkrieg. Die von Carl Schmitt angedeuteten und von der historischen Forschung der letzten Jahre in den Vordergrund gerückten politischen, gesellschaftlichen und lebensweltlichen Aspekte blieben hingegen fast gänzlich unbeleuchtet. Zudem war die Bezeichnung «Regime» ihrem Ursprung gemäss mit einer negativen Konnotation verbunden. Diesen beiden Problemen möchte die vorliegende Arbeit begegnen, indem sie sich dem oft erwähnten, aber konzeptionell nicht wirklich gefassten Untersuchungsgegenstand aus drei Perspektiven zu nähern versucht.

Erstens soll unter dem Begriff «Vollmachtenregime» ein mit den Erfordernissen der Kriegszeit legitimiertes *notrechtliches Bezugssystem* verstanden werden. Dieses System bestand zunächst aus allen Exekutiverlassen, die Bundesrat und Departemente auf der Grundlage des Parlamentsbeschlusses vom 3. August

zurück

1914 in Kraft setzten. Diese «Noterlasse»,[39] knapp 1600 an der Zahl, bildeten in ihrer Gesamtheit die legislative Dimension des Ausnahmezustands und stellten Rechtsnormen dar, auf die sich wiederum Gerichtsentscheide, Zeitungsartikel, Verwaltungsakten oder Parlamentsdebatten beziehen konnten.

Zweitens soll mit dem Ausdruck die *Herrschaftsordnung* bezeichnet werden, die durch den Vollmachtenbeschluss begründet wurde. In Anlehnung an den wertneutralen «Regime»-Begriff der vergleichenden Politikwissenschaft ist «Vollmachtenregime» in diesem Sinne eine Beschreibung des Schwebezustandes zwischen Frieden und Krieg, zwischen Demokratie und Diktatur, in dem sich die Schweiz als politisches System ab 1914 befand. Institutionen, Entscheidungsverfahren, Organisationsprinzipien, Machtbeziehungen, Partizipationsformen und Kommunikationsprozesse wurden durch diesen Zustand massgeblich beeinflusst.[40]

Drittens beinhaltet das semantische Feld des Ausnahmezustands auch eine *mentale Disposition*, eine politische Haltung.[41] Im Verlauf des Ersten Weltkriegs traten ständig neue Problemlagen auf, die nach kollektiven Lösungen riefen. Da bislang funktionierende Mechanismen der Problemlösung nicht mehr geeignet und die Institutionen auf die innen- und aussenpolitischen Herausforderungen des Kriegs kaum vorbereitet waren, mussten unter hohem Zeitdruck Strategien der Bewältigung dieser Herausforderungen entwickelt werden. Dies führte zu einem Wandel nicht nur der staatlichen Institutionen selbst, die neue Aufgaben übernahmen und Funktionen ausübten, sondern auch der aus der Öffentlichkeit an den Staat gerichteten Erwartungen und Ansprüche. «Obwohl die eigentlichen Notmassregeln der Kriegszeit nach und nach fast alle wieder ausser Kraft gesetzt wurden», hielt etwa der Historiker und Journalist Eduard Fueter zehn Jahre nach Kriegsende fest, «blieb die Erinnerung an die Aktionen des Bundes zugunsten bestimmter sozialer Klassen oder Erwerbsstände lebendig. Forderungen nach staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsleben, die vor dem Krieg kaum von Theoretikern diskutiert worden waren, wurden nun zu Postulaten aktiver politischer Gruppen.»[42] Der Stellenwert der bundesstaatlichen Ebene im politischen System der Schweiz, die Wahrnehmung von Staatlichkeit und das Potenzial staatlicher Einflussnahme hatten sich während der Jahre des Ersten Weltkriegs offenbar stark verändert.[43]

1.3 Fragestellungen

Wenn im letzten Abschnitt erwähnt wurde, dass das Vollmachtenregime zu Veränderungen im politischen System[44] der Schweiz führte, so lässt sich überhaupt Wandel als eines der zentralen Merkmale des Ersten Weltkriegs festhalten. Der im Sommer 1914 auf dem Balkan ausgebrochene Konflikt war sowohl für die militärisch am Krieg teilnehmenden wie auch für die zeitweise oder dauerhaft neutralen Länder mit zahlreichen einschneidenden sozialen, politischen und

ökonomischen Veränderungen verbunden (siehe Kapitel 2.1). Um den Anforderungen eines in nie dagewesenem Ausmass Ressourcen und Menschenleben verschlingenden Weltkriegs gerecht zu werden, mussten ganze Volkswirtschaften auf die Produktion von Kriegsmaterial und die Versorgung der Streitkräfte ausgerichtet werden. Zusammen mit der Unterbrechung des Welthandels durch den Wirtschaftskrieg zog diese Konzentration auf die Rüstungsindustrie Engpässe bei der Bereitstellung von Gütern des täglichen Bedarfs – Nahrungsmittel, Brennstoff, Wohnraum – für die Zivilgesellschaften nach sich. An den «Heimatfronten» wuchsen deshalb nicht nur die Preise, Verwaltungen und Schulden, sondern mit zunehmender Kriegsdauer auch soziale Ungleichgewichte und Widerstände gegen die politische Ordnung. Wenn die Situation je nach Land auch sehr unterschiedlich ausfiel und das tatsächliche Ausmass von staatlicher «Organisation», «Intervention» und «Kontrolle» unter Historikerinnen und Historikern umstritten bleibt – der Erste Weltkrieg stellte alle beteiligten oder betroffenen Länder vor ähnliche Probleme und so lautete auch die politische Antwort überall grundsätzlich ähnlich: Aufgabe des «Laissez-faire»-Prinzips[45] der Vorkriegszeit zugunsten planwirtschaftlicher, sozialer und kultureller Steuerungsversuche, Konstruktion nationaler Verteidigungsgemeinschaften, Kompetenzverlagerung auf «war governments» und Militärbehörden, Suspendierung individueller Rechte, Verflechtung organisierter und staatlicher Interessen sowie Expansion von «Bürokratie» und Staatshaushalt.[46]

Am Beispiel des schweizerischen Vollmachtenregimes die Tendenzen und Problemlagen dieses transnationalen Wandels von Politik und Staat während des Ersten Weltkriegs zu verdeutlichen, ist das Ziel dieser Studie. Orientiert an den im letzten Abschnitt definierten Dimensionen des Untersuchungsgegenstands, soll dies mittels dreier Fragekomplexe geschehen.

Erstens soll anknüpfend an die vorhandene rechtshistorische Forschung die *juristische Dimension der Vollmachten* in den Blick genommen werden.[47] Hierbei stehen die zahlreichen Noterlasse im Mittelpunkt, die erstmals in ihrer Gesamtheit einer systematischen Analyse unterzogen werden (siehe Tab. 1). In welchen Politikfeldern und in welchen Formen wandte der Bundesrat die bei Kriegsausbruch erhaltenen Vollmachten an? Welche Aufgaben übernahm der Staat auf diese Weise? Wie veränderte sich diese Notrechtsetzung im Verlauf des Untersuchungszeitraums und welche Probleme traten dabei auf? Wie kamen die Noterlasse zustande und wie gestaltete sich die Umsetzung der mit ihnen aufgestellten Regeln? Welche Gestaltungsmöglichkeiten eröffneten die Vollmachten und wo lagen deren Grenzen? Welche Muster, Konjunkturen und Ziele notrechtlichen Entscheidens lassen sich feststellen? Veränderten sich Themenschwerpunkte und Aushandlungsprozesse während des Kriegs?

Die letzte Frage reicht bereits in den zweiten Fragenkreis dieser Arbeit hinein, der auf die *administrativen und politischen Aspekte des Vollmachtenregimes* fokussieren soll. Wie reagierte die Bundespolitik auf die Kriegssituation? Welche Akteure waren an der Ausarbeitung, Formulierung und Durchsetzung der

zurück

Noterlasse beteiligt und welche hatten dazu keinen Zugang? Wie entwickelten sich die Beziehungen zwischen diesen Akteuren? Welche Konsequenzen hatte dies für die Formen politischer Partizipation, die Entscheidungsfindung und den Ausgleich der Interessen im Innern? Wie veränderten sich die Institutionen und Organisationsformen des Bundes unter dem Einfluss des Ausnahmezustands und wie wurden diese Veränderungen finanziert? In welchem Verhältnis stand das Vollmachtenregime zu den bestehenden politischen Strukturen und Prozessen der Schweiz sowie zu den Ereignissen und Konflikten des Weltkriegs? Wie wurde nach dem Ende des Weltkriegs mit dem Ausnahmezustand und den darauf gestützten Normen verfahren?

Drittens soll der Frage nachgegangen werden, wie das Vollmachtenregime in seinen verschiedenen Facetten *wahrgenommen wurde* und in welchem Verhältnis der Ausnahmezustand zur politischen Ideenlandschaft der Schweiz stand. Wie wurden Legalität, Legitimität und Praxis der Vollmachten in Rechtswissenschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit während des Kriegsverlaufs beurteilt? Wo wurde Kritik laut, wie wurde sie artikuliert und welche Folgen zeitigte dies? Wie entwickelten sich die an den Staat gerichteten Erwartungen und das Selbstverständnis politischer Akteure? In diesem Kontext soll nicht zuletzt darauf Rücksicht genommen werden, dass das Vollmachtenregime kein auf die Schweiz beschränktes, im nationalen Container isoliertes Phänomen ist, sondern in einen tief greifenden politischen Transformationsprozess während des Ersten Weltkriegs eingebettet und einem Transfer von Ideen, Konzepten und Gestaltungsvorstellungen ausgesetzt war.[48] Aus der vielschichtigen Perspektive des Notrechts soll die politische Reaktion der Schweiz auf die Bewährungsproben des Ersten Weltkriegs neu dargestellt werden. Es soll dabei deutlich werden, wie unter den Bedingungen eines internationalen Konflikts auch in einem neutralen Staat mit ausgeprägtem demokratischen und föderalistischen Selbstverständnis gleichsam eine innere «Kriegspolitik»[49] entstehen konnte, wie deren Regeln zustande kamen, wie darin Konflikte ausgetragen wurden und wie der politische Prozess dadurch geprägt wurde.

1.4 Theoretische Ansätze

Obwohl es an konzeptuellen Auseinandersetzungen mit dem Thema keineswegs mangelt, existiert nach Meinung der jüngsten Forschung bislang keine «empirisch untermauerte Geschichte des Ausnahmezustands» in seinen verschiedenen Dimensionen.[50] Aktuelle Studien wie diejenige von Giorgio Agamben zeichnen sich zwar durch eindrückliche Synthesen der staatsrechtlichen Grundlagen, einen breiten Zeithorizont sowie ein interdisziplinäres und transnationales Verständnis des Gegenstands aus, in ihrer theoretischen Erschliessung des Ausnahmezustands auf abstrakter Ebene verliert jedoch der Einzelfall, verlieren seine Normen, Akteure, Strukturen, Kategorien und Praktiken an Kontur. Für eine Darstellung des Voll-

machtenregimes während des Ersten Weltkriegs bieten diese Zugänge zwar wertvolle Hinweise auf den Kontext, jedoch nur bedingt eine historische Methodik. Da es sich beim Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit um ein Phänomen an den Schnittstellen von Justiz und Politik handelt, sollen neben dem rechtshistorischen Blick auch andere Ansätze zur Erschliessung verwendet werden.

Eine für das Verhältnis zwischen Ausnahmezustand und Staatlichkeit äusserst ertragreiche Studie legte während des Zweiten Weltkriegs der deutsche Jurist und Politologe Ernst Fraenkel vor.[51] Fraenkel, der als Rechtsanwalt den sozialdemokratischen Widerstand gegen die nationalsozialistische Herrschaft unterstützt hatte und sich 1938 zur Emigration in die USA gezwungen sah, beschrieb das kontinuierliche Abgleiten der Weimarer Republik in die Diktatur mit dem Konzept eines «Doppelstaats». In Kombination von persönlicher Erfahrung und staatsrechtlicher Expertise gelang ihm so «eine der ersten und scharfsinnigsten Analysen des Nationalsozialismus».[52] Der Doppelstaat des «Dritten Reichs», als dessen «Verfassungsurkunde» Fraenkel die Verhängung des «Belagerungszustands» im Frühjahr 1933 identifizierte, zerfiel in zwei Herrschaftssysteme: den «Normenstaat» und den «Massnahmenstaat».[53] Im Normenstaat blieben die Regeln der Republik – Verfassung, Gesetze, Institutionen, Verfahren – trotz Ausnahmezustand formal weiterhin in Kraft. Sie wurden von diesem sogar aktiv gestützt, denn sie sorgten für eine Berechenbarkeit staatlichen Handelns, mit denen vor allen Dingen das Funktionieren der deutschen Ökonomie gewährleistet werden sollte. Diese geltenden Normen standen allerdings unter dem ständigen Vorbehalt des auf dem Notrecht aufgebauten Massnahmenstaats. In diesem herrschte administrative Willkür, wurden zur Ausschaltung politischer Gegner rechtliche Schranken ohne Weiteres beseitigt und die Normen immer stärker ausgehebelt. An die Stelle des Rechtsstaats trat das Primat einer effizienten Staatsführung, in der «nicht mehr nach den Maßstäben des Rechts, sondern ausschließlich politisch ‹nach Lage der Dinge› entschieden wurde».[54] Legitimiert wurde dieses System durch die Konstruktion einer «Volksgemeinschaft», für die das Recht des Normenstaats exklusiv galt, während alle nicht zu dieser Gemeinschaft gezählten Menschen als potenzielle Staatsfeinde betrachtet und verfolgt wurden.[55]

Fraenkels Konzept ist für die Analyse der Schweizer Politik im Ausnahmezustand theoretisch anschlussfähig.[56] Die Doppelstruktur von fortbestehendem Bundesrecht und nach den Anforderungen des Moments erlassenen «Massnahmen»[57] der Exekutive, die Spannung zwischen tradierten Strukturen und dem Primat staatlicher Handlungsfähigkeit lässt sich nämlich auch für die Schweiz – und andere Staaten – im Ersten Weltkrieg konstatieren. Dies reflektiert sich etwa darin, dass Giacometti im Vollmachtenbeschluss von 1914 «vom Standpunkt der geltenden Bundesverfassung aus eine neue Bundesverfassung» erkannte.[58] Fraenkels Darstellung des notrechtlichen Regimes ist zudem aufschlussreich, weil sie im Unterschied zu Carl Schmitt keine absolute Trennung zwischen dem Normal- und dem Ausnahmezustand, sondern eine schrittweise Transformation der politischen Ordnung von der Demokratie zur Diktatur der Massnahmen annimmt.[59]

zurück

Für die Erfassung dieser Massnahmen in verschiedenen Politikfeldern erfassen bietet sich das politologische Konzept des Policy-Cycle an.[60] Es handelt sich dabei um ein analytisches Modell, das den politischen Prozess als sequenzielle Abfolge einzelner Phasen betrachtet. Politik wird hierbei als «policy making» verstanden, also als sozialer Vorgang, «in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden».[61] Bei aller Komplexität politischer Entscheidungsfindung lässt sich dieser Prozess in eine Abfolge von Schritten gliedern, die mit der Identifizierung von Problemen ihren Anfang nimmt und idealtypisch mit der Umsetzung politischer Massnahmen endet. Mit einer zyklischen Form wird berücksichtigt, dass politische Programme meist keinen eindeutig identifizierbaren Anfang haben, sondern sich auf bereits bestehende Policies beziehen und mit diesen interagieren. Ebenso erreicht Politik kaum je einen Zustand, in dem sie als beendet angesehen werden kann, sondern befindet sich ständig in einem verflochtenen und repetitiven Prozess.[62]

Ein besonderes Merkmal des Policy-Cycle besteht in der entscheidenden Rolle, welche der staatlichen Bürokratie darin zukommt. Der administrative Apparat ist hier nicht eine blosse Funktionseinheit, welche die ihr von den «wahren» Entscheidungsträgern zugewiesenen Aufgaben erfüllt, sondern ein autonomer politischer Akteur mit «Verwaltungsmacht», der auf alle Phasen einen starken Einfluss ausüben kann.[63] Hierin liegt der Vorteil, der die Anwendung des Policy-Cycle bei der Analyse von Politik mit sich bringt, denn «in so angelegten Untersuchungen kann der Entscheidungsbeitrag der Bürokratie heraus gearbeitet werden; es kann gezeigt werden, welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung von der Verwaltung bereits ausgeschieden wurden, ehe irgendein verantwortlicher Politiker mit dem Entscheidungsvorschlag befasst war.»[64] Das Policy-Cycle-Modell, das seine grösste Popularität im Zuge ambitionierter Verwaltungsreformen der 1970er-Jahre erfuhr, ist freilich nicht unangefochten geblieben. Zum einen unterstellt es dem politischen Prozess einen allzu rationalen und zielgerichteten, geradezu algorithmischen Ablauf, in dem politische Entscheidungen ständig überprüft, angepasst und letzten Endes verbessert werden. Damit verbunden ist ein Verständnis von Politik, das die Lösung gesellschaftlicher Probleme als deren primäre Funktion begreift und eine gewisse Blindheit für den rituellen und symbolischen Charakter des Politischen, für die Eigeninteressen seiner Akteure wie auch für Machtbeziehungen und die Verteilung von Wissen aufweist. Zum anderen lässt das Modell ausser Acht, dass eine eindeutige Unterscheidung der verschiedenen Phasen des politischen Prozesses oftmals gar nicht möglich ist, dass diese simultan ablaufen und sich über verschiedene Politikfelder hinweg gegenseitig beeinflussen können.[65]

Es kann angesichts dieser analytischen Grenzen nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit sein, das Vollmachtenregime ganz auf das relativ starre Modell des Policy-Cycle zu reduzieren. Dieses Modell stellt lediglich eine Heuristik zur

Verfügung, welche für die Untersuchung der verschiedenen Anwendungsbereiche des Notrechts eine wertvolle Richtschnur bietet. Es ist deshalb unerlässlich, die theoretischen Zugänge «Doppelstaat» und «Policy-Cycle» um stärker auf den Untersuchungsgegenstand zugeschnittene Forschungsperspektiven zu ergänzen. Dies ermöglichen zum einen Untersuchungen zu den Charakteristika, Lernprozessen und Spannungsfeldern der kriegswirtschaftlichen Organisation durch den Staat im Ersten Weltkrieg. Im vermeintlichen «Sonderfall» Schweiz – die weder eine «Friedensinsel»[66] noch eine unbeteiligte Beobachterin war, sondern vielmehr im Zentrum des globalen Konflikts stand – traten ökonomische Wirkungen auf die politischen Handlungsspielräume besonders deutlich zutage. Die Vollmachten des Bundesrats spielten hierbei eine zentrale Rolle, denn die Reaktion auf den seit Sommer 1914 geführten «Weltwirtschaftskrieg» geschah fast ausschliesslich auf notrechtlichen Wegen (siehe Kapitel 4.1).[67] Zum anderen müssen bei der Darstellung der administrativen Vorgänge im Vollmachtenregime Erkenntnisse zu Stellenwert und Funktion von empirisch fundiertem Expertenwissen, organisierten Interessen und Praxiserfahrung in der politischen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Einflussfaktoren also, die ihren Ursprung ausserhalb der klassischen staatlichen Institutionen hatten und die in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg stark an Bedeutung gewannen.[68] In der kontingenten, die behördliche Sachkenntnis und die staatlichen Institutionen überfordernden Kriegssituation spielten diese Aspekte gerade in der Schweiz, wo politisches Amt, Verbandsfunktion und Expertenstatus oft ineinander übergingen, eine tragende Rolle. Sie tauchten im Kontext der Ausarbeitung, Umsetzung und Beurteilung des Notrechts wiederholt auf (siehe Kapitel 3.4 und 5.3).[69]

1.5 Forschungsstand

Die Auseinandersetzung der (rechts)historischen Forschung mit dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit zeigt sich bei näherer Betrachtung als ebenso vielfältig wie ambivalent. Schlüsselmomente des Vollmachtenregimes – der Parlamentsbeschluss vom 3. August 1914, die kriegswirtschaftlichen und neutralitätspolitischen Noterlasse des Bundesrats, der Einbezug von Verbänden in den politischen Prozess, der Ausbau der staatlichen Institutionen oder die Dynamik der inneren Konfliktlinien – finden sich in fast jeder Darstellung der Schweiz im Ersten Weltkrieg[70] wieder und sind damit fester Bestandteil eines wenig hinterfragten, jedoch äusserst wirkmächtigen «dominanten Narrativs» dieses Zeitabschnitts geworden.[71] Dementsprechend taucht der Begriff «régime des pleins pouvoirs» respektive «Vollmachtenregime» seit 1945 nicht nur in Gesamtdarstellungen der Kriegszeit und zahlreichen Detailstudien, sondern auch in den grossen Überblickswerken und Handbüchern zur Schweizer Geschichte und Politik zuverlässig auf. Dabei ist dem Thema gemeinhin eine hohe Relevanz im Kontext der Neutralitäts- und Kriegswirtschaftspolitik beschieden.[72] Umso be-

zurück

merkenswerter ist, dass bislang keine historische Untersuchung zum «ganzen» Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs existiert und sich der Forschungsstand während einhundert Jahren auf mehrere Disziplinen verteilte.

Es waren Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler, die sich als Erste der Erforschung des 1914 vom Parlament beschlossenen Ausnahmezustands widmeten.[73] Bereits unmittelbar nach Kriegsausbruch entstand in der Jurisprudenz eine lebhafte Kontroverse über die Legalität und Legitimität der Vollmachten, die sich in der Nachkriegszeit fortsetzte und breiteren Darstellungen des Gegenstands den Weg bereitete (siehe Kapitel 6.3). Ab der zweiten Hälfte der Zwanzigerjahre wurde in diesem Zusammenhang – und unter den Auspizien der an der Debatte beteiligten Professoren – eine Reihe von Dissertationen verfasst, die sich aus zumeist kritischer Warte mit der «Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht»,[74] den «diktatorischen Anklängen»[75] der Vollmachten, der «Stellung des Generals»[76] in der Kriegspolitik sowie den staatsrechtlichen Grundlagen des Ausnahmezustands im Allgemeinen beschäftigten.[77] Die erste Monografie, die sich eigens mit dem Vollmachtenregime in seinen verschiedenen Facetten auseinandersetzte, legte 1928 die Juristin Lili Zoller vor. Arbeiten wie diejenige Zollers gewährten bereits aufschlussreiche Einblicke in die Anwendungsbereiche und Mechanismen der Notgesetzgebung, mangels Quellenzugang und eines vollständigen Verzeichnisses aller Noterlasse blieben sie allerdings selektiv und fokussierten auf die Analyse der amtlich publizierten Erlasse, Regierungsberichte und Gerichtsentscheide. Während sich diese Untersuchungen spezifisch am Notrecht des Ersten Weltkriegs, später auch an dem der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkriegs orientierten, öffnete sich das Forschungsinteresse in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einer rechtshistorischen Perspektive, die das Vollmachtenregime in den grösseren Kontext der bundesstaatlichen Verfassungsgeschichte zu stellen versuchte. Studien wie die von André Manuel (1953) oder Werner Suter (1960) blieben zwar der rechtlichen Dimension des Ausnahmezustands verbunden, konnten jedoch zeigen, dass ausserordentliche Ermächtigungen und «dringliche» Entscheidungen die schweizerische Politik seit der Gründung des modernen Bundesstaats 1848 begleitet hatten (siehe Kapitel 2.2). Einige Autoren versuchten zudem das Notrecht des Bundesrats im transnationalen und kantonalen Umfeld zu verorten, wobei immer auch dem juristischen Diskurs Aufmerksamkeit geschenkt wurde.[78] Dies gilt nicht zuletzt für die Überblicksdarstellungen zur schweizerischen Verfassungsgeschichte, die Alfred Kölz und Andreas Kley in den letzten Jahren vorlegten.[79]

Der rechtswissenschaftliche Forschungsstand wäre nicht vollständig ohne einen knappen Hinweis auf eine Reihe von ausländischen Darstellungen, in denen die verschiedenen Formen notrechtlichen Regierens in der Kriegszeit einem Vergleich unterzogen wurden und teilweise auch der schweizerische Fall rezipiert wurde.[80] Besonders hervorzuheben ist hierbei die 1934 in Paris erschienene Studie des schwedischen Politologen Herbert Tingsten zur «expansion des pouvoirs

gouvernementaux» während und nach dem Ersten Weltkrieg. Unter Verwendung länderspezifischer Literatur und einer Vielzahl von publizierten Quellen beleuchtete Tingsten erstmals die Entwicklung der Regierungstätigkeit in acht verschiedenen Staaten bis in die frühen Dreissigerjahre.[81] Im Unterschied zu anderen rechtshistorischen Querschnittanalysen konzentrierte er sich dabei nicht nur auf verfassungsrechtliche Fragen, sondern untersuchte auch die konkreten Anwendungsgebiete des Notrechts und die politische Debatte darüber. Tingsten kam zum Schluss, dass die systematische Ausweitung der Regierungskompetenzen seit 1914 die Gefahr einer «liquidation de la démocratie» mit sich brachte.[82] Carl Schmitt nahm dieses Werk zwei Jahre später als Ausgangspunkt für einen eigenen internationalen Überblick über die Delegation legislativer Kompetenzen an die Exekutive, der aber den von Tingsten auf 75 Seiten sehr ausführlich behandelten Fall des schweizerischen Vollmachtenregimes nicht berührte.[83]

Demgegenüber zeigt sich der historiografische beziehungsweise politologische Forschungsstand zum Vollmachtenregime als ausgesprochen unübersichtlich. Bundesrat und Departemente setzten die Vollmachten zwischen 1914 und 1919 zur Gesetzgebung in fast 30 verschiedenen Politikbereichen ein, darunter so unterschiedliche Felder wie die Sicherheits-, die Handels- oder die Sozialpolitik (siehe Tab. 1). Der politische Prozess auf Bundesebene hatte sich damit zu einem grossen Teil ins Vollmachtenregime verlagert. Entsprechend weit gefächert ist die Literatur, die über die einzelnen Sektoren des Ausnahmezustands Auskunft gibt. Teilweise bereits in der zweiten Hälfte des Weltkriegs, vor allem aber in der Zwischenkriegszeit kam es zunächst zu einer ausgesprochenen Blüte von Darstellungen zu sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungen der Kriegszeit, die noch stark unter dem Eindruck der innen- und aussenpolitischen Situation standen. Arbeiten wie diejenige des Basler Ökonomen Traugott Geering über «Handel und Industrie der Schweiz»,[84] über die Lebensmittelversorgung,[85] über die Handelskontrollen,[86] über die Zensur,[87] über die gewerkschaftliche Organisation[88] oder über die Bundesverwaltung und -finanzen[89] während des Ersten Weltkriegs berührten das Thema des Notrechts an zahlreichen Stellen. So zeitgebunden diese Untersuchungen in ihrem Erkenntnisinteresse und ihrer Herangehensweise auch waren, schufen sie doch ein facettenreiches Mosaik der notrechtlichen Politik, in dem sich die Konturen des Vollmachtenregimes abzuzeichnen begannen. Das trifft auch auf die breiter angelegten Synthesen zu, die sich im gleichen Zeitraum bereits eine themenübergreifende Aufarbeitung der Kriegszeit aus Schweizer Sicht zur Aufgabe machten.[90]

Die historische Erforschung des Vollmachtenregimes setzte allerdings erst nach dem und unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs ein.[91] Einflussreiche Arbeiten wie die von Willi Gautschi zum Landesstreik (1968), von Leonhard Neidhart zur Referendumsdemokratie (1970), von Heinz Ochsenbein zur Kontrolle des schweizerischen Aussenhandels durch die kriegführenden Staaten (1971) oder von Roland Ruffieux zur Zwischenkriegszeit (1974) machten den Einfluss des Ausnahmezustands auf Partizipation, Wirtschaftspolitik und in-

zurück

nere Konflikte erstmals deutlich, ohne allerdings dem Thema spezifische Aufmerksamkeit zu widmen.[92] Nachdem es in der Folge etwas nachgelassen hatte, erwachte das Interesse der Geschichtswissenschaft an der politischen Entwicklung der Schweiz während des Erstens Weltkriegs erneut gegen Ende der Achtzigerjahre.[93] Mit einem weiteren zeitlichen und thematischen Horizont als zuvor befassten sich nun verschiedene Arbeiten mit der Landesversorgung und der Agrargeschichte, mit der Sozial-, Sicherheits- und Geldpolitik sowie mit den ideologischen Tendenzen der Kriegszeit, wodurch der Forschungsstand zum Vollmachtenregime um neue Sichtweisen und Ergebnisse ergänzt wurde.[94] Zum 90-jährigen Gedenken und vor allem im Umfeld des gegenwärtigen «Centenaire» 1914/2014 hat sich diese Wiederentdeckung des Ersten Weltkriegs in der schweizerischen Geschichtswissenschaft durch umfangreiche Neuveröffentlichungen und Regionalstudien noch einmal verstärkt.[95] Dem Umstand, dass das Vollmachtenregime zwar während einhundert Jahren ein Thema der Historiografie war, bislang aber nicht als eigener Gegenstand untersucht wurde, will die vorliegende Arbeit nun begegnen und dabei die bestehenden Erkenntnisse aus Rechts-, Geschichts- und Politikwissenschaft mit einbeziehen.[96] Sie entstand im Rahmen des Sinergia-Forschungsprojekts «Switzerland in the First World War. Transnational Perspectives on a Small State in Total War», mit dem der Schweizerische Nationalfonds die Untersuchung bis jetzt unbearbeiteter Forschungsfelder der Schweiz im «Grossen Krieg» ermöglicht hat.[97]

1.6 Quellenlage

Die erwähnten Dimensionen und die vielfältigen Wirkungen des Vollmachtenregimes in zahlreichen Politikbereichen machen als ersten Schritt eine genaue Eingrenzung des für die Untersuchung infrage kommenden Quellenfundus notwendig. Die zur Beantwortung der gestellten Forschungsfragen geeigneten Bestände lassen sich grundsätzlich in vier Kategorien gliedern. Im Zentrum dieser Arbeit steht erstens das sekundäre Notrecht in Form der Beschlüsse, Verfügungen, Verordnungen, Kreisschreiben und Weisungen, die von Bundesrat und Verwaltung gestützt auf den Vollmachtenbeschluss von Juli 1914 bis Mai 1919 erlassen wurden (siehe Kapitel 3.3). Obwohl der überwiegende Teil dieser Noterlasse – und die dringlichen Parlamentsbeschlüsse – chronologisch in der «Amtlichen Sammlung» des Bundesrechts (AS), dem «Schweizerischen Bundesblatt» (BBl.) sowie dem «Schweizerischen Handelsamtsblatt» (SHAB) publiziert wurde und damit schon im Krieg der Öffentlichkeit prinzipiell zugänglich war, hat bislang weder eine quantitative noch eine qualitative Untersuchung dieser Rechtsnormen in ihrer Gesamtheit stattgefunden.[98] Vor allem hier möchte die vorliegende Arbeit ansetzen und neben den primären Quellen des Notrechts auch die Geschäftsberichte von Bundesrat und Nationalbank (SNB), das «Militär-Amtsblatt», die Staatsrechnungen des Bundes, die Entscheidungen des Bun-

desgerichts sowie das «Amtliche Bulletin der Bundesversammlung» (ABB) in die Analyse der notrechtlichen Politik der Kriegszeit mit einbeziehen.

Obwohl der Bundesrat mit den unregelmässig erstatteten «Neutralitätsberichten» und verschiedenen Stellungnahmen vor dem Parlament partielle Einblicke in seine Anwendung der Vollmachten gab, gestalteten sich Einschätzungen zum Ausmass des Vollmachtenregimes in der Vergangenheit äusserst unscharf. «Kein Mensch in der Eidgenossenschaft kennt diese Noterlasse alle», monierte etwa kurz nach Kriegsende der spätere Bundesrat Albert Meyer und dieses Fazit hatte beinahe für die nächsten hundert Jahre Gültigkeit, wenn es auch nicht ganz richtig war.[99] Es gab nämlich durchaus Bemühungen, das auf die «Generalvollmachten» gestützte Notrecht in seinen verschiedenen Erscheinungsformen zu erfassen und für Aussenstehende aufzubereiten.[100] Neben einigen Sammlungen und Verzeichnissen der Kriegszeit, auf die in den Kapiteln 3.3 und 6.3 näher eingegangen werden soll, ist hier vor allem das wortwörtlich monumentale «Schweizerische Bundesrecht» (1930/31) des Basler Juristen Walther Burckhardt zu erwähnen.[101] In fünf Bänden mit einem Umfang von insgesamt mehr als 5000 Seiten beschrieb Burckhardt, der als Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern sowie als juristischer Experte des Bundesrats wirkte, die staats- und verwaltungsrechtliche Entwicklung auf Bundesebene zwischen 1903 und 1928. Auftrag und Mittel dazu hatte er von der Regierung selbst erhalten, die nach der notrechtlichen «Hypertrophie» des Weltkriegs eine thematisch gegliederte Sammlung des staatlichen Rechts für notwendig erachtete.[102] Da es der notrechtlichen Gesetzgebung nicht nur eine Struktur verleiht, deren Inhalte zusammenfasst und zahlreiche Quellen- und Literaturhinweise enthält, sondern ausserdem über den politisch-rechtlichen Diskurs, die Entstehungszusammenhänge und die Umsetzung zahlreicher Noterlasse Auskunft gibt, ist das kurz SBR genannte Werk das aufschlussreichste Zeitdokument zum Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs.[103] Burckhardt war allerdings kein unbeteiligter Beobachter des Vollmachtenregimes. Er wirkte bereits an dessen Konzeption vor dem Weltkrieg mit und trat später verschiedentlich als rechtswissenschaftliche Kapazität in Erscheinung (siehe Kapitel 2.6 und 6.3).

Von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, hatte allerdings auch Walther Burckhardt nur auf amtlich publiziertes Quellenmaterial Zugriff. Für die historische Untersuchung der Mechanismen des Vollmachtenregimes ist deshalb zweitens eine Auswertung von Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) unerlässlich. Zentral sind hierbei die Beschluss- und «Geheimprotokolle» des Bundesrats (BP), die handschriftlichen Protokolle der Parlamentssitzungen, Unterlagen zur rechtlichen Konzeption des Ausnahmezustands sowie namentlich die Bestände zum Landesstreik (E21#1000/131#9750* bis #12082*), zum Aktivdienst der Armee (E27#1000/721#8789* bis #15078*) und zur Kriegswirtschaft (E7350#1000/1104#1* bis #346*). Dazu kommen verschiedene Gutachten, Berichte, Kommissionsprotokolle, Korrespondenzen und Erlassentwürfe, die sich in den thematisch oder zeitlich gegliederten Dossiers der Departemente und

zurück

ihrer Unterabteilungen befinden. Die Arbeit mit diesen Quellen hat zum einen eine fragmentarische, auf zahlreiche Institutionen verteilte Überlieferungssituation, zum anderen eine gewisse Heterogenität in Bezug auf die Dokumentation der notrechtlichen Entscheidungsfindung offenbart. Während in gewissen Bereichen eine bisweilen überwältigende Menge an Informationen vorhanden ist, fehlen solche in anderen fast gänzlich. Symptomatisch hierfür ist die Tatsache, dass gemäss der Geschäftsordnung der eidgenössischen Räte weder die Sitzungen der parlamentarischen «Neutralitätskommissionen» noch die Debatten in der Bundesversammlung über die Neutralitätsberichte protokolliert wurden (siehe Kapitel 3.1 und 4.3).[104] Als der Nationalrat Ende 1920 darüber diskutierte, ob diese Lücke in der Überlieferung für die Zukunft geschlossen werden sollte, wies der Genfer Liberale Frédéric Jules de Rabours explizit auf die Schwierigkeiten hin, die sich dadurch für die Aufarbeitung des Vollmachtenregimes stellten:

> «Cela est évident, […] nous souffrirons dans l'avenir du fait que nous ne pouvons pas reconstituer l'histoire si variée et si extraordinaire des pleins-pouvoirs en Suisse; nous ne pouvons suivre les phases préparatoires de l'organisation et du fonctionnement d'une quantité d'institutions d'ordre économique que vous connaissez».[105]

Heinrich Walther, einer der führenden Vertreter der Katholisch-Konservativen im Nationalrat, stimmte der vollständigen Protokollierung der Sitzungen zwar zu, entgegnete dem Genfer – vermutlich mit Blick auf die relativierte Rolle der Legislative in der Kriegszeit – allerdings, «es sei besser, die Geschichte [der Generalvollmachten] werde nicht geschrieben».[106]

Um die erwähnten Leerstellen in der staatlichen Dokumentation zu schliessen und die Geschichte der Vollmachten dennoch schreiben zu können, ist drittens eine Ausweitung der Quellenbasis notwendig. Dies soll in erster Linie durch die Berücksichtigung der Fülle an Monografien, Zeitungen und Fachpublikationen geschehen, die während des Ersten Weltkriegs in der Schweiz erschienen sind. Hier sind vor allem verschiedene Fachzeitschriften zu nennen, die für die Jahre 1914–1920 ausgewertet wurden. Publikationen wie die «Zeitschrift für schweizerisches Recht», das «Politische Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft», die «Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik» oder die «Gewerkschaftliche Rundschau» ermöglichen alternative und differenzierte Perspektiven auf das Notrecht, seine Akteure und die darüber ausgetragenen Konflikte. Das trifft auch auf die Tagespresse zu, die etwa Einblicke in die vom Bund nicht protokollierten Parlamentsdebatten ermöglicht. Hervorragende Digitalisierungsprojekte der letzten Zeit haben die Auswertung zahlreicher solcher Quellen enorm erleichtert. Das Bundesarchiv stellt Parlamentsprotokolle, «Bundesblatt», Beschlussprotokolle des Bundesrats, Geschäftsberichte, Staatsrechnungen, Staatskalender sowie die Sammlung der «Diplomatischen Dokumente der Schweiz» unter «amtsdruckschriften.ch» der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Online-Plattform «E-Periodica» der Bibliothek der Eidgenössischen Technischen Hochschule umfasst ein stetig wachsendes Repertoire zeit-

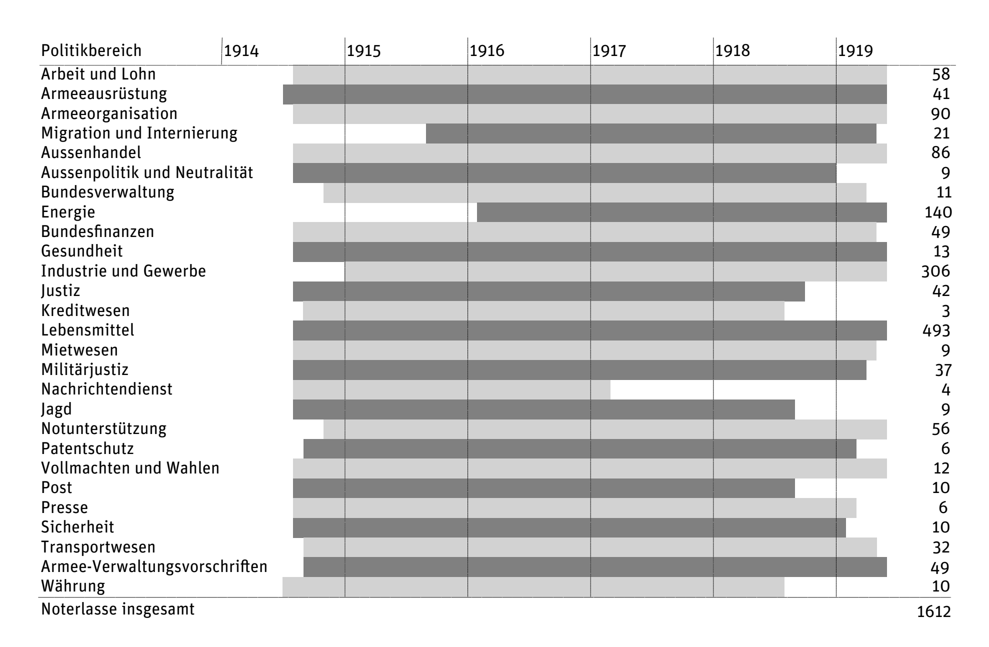
genössischer Publikationen wie den «Nebelspalter», das SHAB oder die «Allgemeine schweizerische Militärzeitung». Zudem stehen vor allem Zeitungen aus der Westschweiz unter «letempsarchives.ch» und «newspaper.archives.rero.ch» frei für Recherche und Download bereit.[107]

Da es sich beim Ausnahmezustand wie erwähnt um ein transnationales Phänomen handelt, ist viertens der Einbezug ausländischen Quellenmaterials wichtig, um den schweizerischen Fall des Vollmachtenregimes in einem grösseren Kontext betrachten zu können. Das starke Forschungsinteresse am Ersten Weltkrieg brachte auch in anderen Ländern ab 1918 zahlreiche Untersuchungen hervor, die als Ergänzung konsultiert werden sollen. Besonders hervorzuheben sind hierbei die vom Carnegie Endowment for International Peace in Auftrag gegebenen Studien zur Sozial-, Politik- und Wirtschaftsgeschichte der Kriegszeit, die trotz ihres Alters für einen Vergleich verschiedener Staaten wertvolle Ansatzpunkte und Informationen bieten.[108] Aufschluss über die notrechtliche Gesetzgebung und die innenpolitische Entwicklung bieten darüber hinaus Rechtssammlungen und Fachzeitschriften aus den kriegführenden Staaten.[109] Quellen und Literatur sollen zudem an einigen Stellen durch quantitatives Datenmaterial aus schweizerischen und internationalen Statistiken ergänzt werden.[110] Wenn auch aus Platz- und Zeitgründen in dieser Arbeit kein systematischer Vergleich der letztlich an nationalstaatliche Kategorien gebundenen Ausnahmezustände geleistet werden kann, sollen wo möglich doch Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und den politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen im Ausland aufgezeigt und die Bezugnahme der Bundesbehörden auf die dortigen Interventionsmechanismen herausgearbeitet werden. So soll gezeigt werden, inwiefern die Transformationsprozesse des Ersten Weltkriegs auf die Schweiz wirkten.

1.7 Untersuchungszeitraum

Das Vollmachtenregime soll in dieser Arbeit in einem Untersuchungszeitraum dargestellt werden, der sich vom Juli 1914 bis zum Mai 1919 erstreckt (Tab. 1). Dieser Zeitraum lässt sich einerseits durch die politische Entwicklung des Vollmachtenregimes selbst begründen, die im Folgenden kurz skizziert wird, andererseits kann so dem in vielen Publikationen wenig beachteten Umstand Rechnung getragen werden, dass der Erste Weltkrieg von den Kriegserklärungen des Sommers 1914 bis zur Unterzeichnung der Pariser Vorortverträge ab Juni 1919 dauerte. So lange befanden sich die Mitgliedstaaten der Zentralmächte mit denen der Entente völkerrechtlich im Krieg und bis zu diesem Zeitpunkt wurde auch die für die Schweiz besonders wirkmächtige Handelsblockade gegen Deutschland und Österreich aufrechterhalten. «The guns were silent, but the war continued», wie der britische Wirtschaftshistoriker Avner Offer die Zeit nach dem Waffenstillstand vom 11. November 1918 auf den Punkt brachte.[111]

Tab. 1: In Kraft gesetzte Noterlasse des Vollmachtenregimes nach Politikbereichen, 30. Juli 1914 bis 23. Mai 1919



Politikbereich	
Arbeit und Lohn	58
Armeeausrüstung	41
Armeeorganisation	90
Migration und Internierung	21
Aussenhandel	86
Aussenpolitik und Neutralität	9
Bundesverwaltung	11
Energie	140
Bundesfinanzen	49
Gesundheit	13
Industrie und Gewerbe	306
Justiz	42
Kreditwesen	3
Lebensmittel	493
Mietwesen	9
Militärjustiz	37
Nachrichtendienst	4
Jagd	9
Notunterstützung	56
Patentschutz	6
Vollmachten und Wahlen	12
Post	10
Presse	6
Sicherheit	10
Transportwesen	32
Armee-Verwaltungsvorschriften	49
Währung	10
Noterlasse insgesamt	1612

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

Der so abgesteckte Untersuchungszeitraum wird in vier aufeinanderfolgende Phasen gegliedert, die der Untersuchung sowohl ihre zeitliche Struktur als auch ihre inhaltlichen Schwerpunkte vorgeben.[112] Bevor im Hauptteil auf den eigentlichen Ausnahmezustand eingegangen werden kann, sollen in Kapitel 2 allerdings zunächst die notrechtlichen, institutionellen und innenpolitischen Entwicklungen von der Gründung des Bundesstaats 1848 bis zum Ersten Weltkrieg umrissen und so die spezifischen Bedingungen, Tendenzen und Dispositionen herausgearbeitet werden, mit denen die Schweiz 1914 in den Ausnahmezustand eintrat. Mit dem Beginn der militärischen Auseinandersetzungen in Europa nimmt anschliessend auch das Vollmachtenregime seinen Anfang. Am 30. Juli 1914 setzte der Bundesrat seinen ersten kriegsbedingten Bundesratsbeschluss (BRB) in Kraft. Er ermächtigte die Schweizerische Nationalbank zur erstmaligen Ausgabe von 20-Franken-Banknoten und enthob sie gleichzeitig der gesetzlichen Verpflichtung, ihre Banknoten gegen Metallgeld einzulösen (siehe Kapitel 5.4).[113] Obwohl die schweizerische Regierung zu diesem Zeitpunkt die Vollmachten noch gar nicht erhalten hatte, handelte es sich hierbei um den ersten auf Notrecht gestützten Erlass der Kriegszeit und er markiert damit den Beginn des Ausnahmezustands.[114] Dessen Aufbau in der ersten Phase wird in Kapitel 3 geschildert. Es wird gezeigt, wie die Vollmachten vom Parlament beschlossen

wurden, wo sie zunächst eingesetzt wurden und welche Probleme und Entscheidungsmuster sich dabei einstellten.

Im März 1916 kam es, wie zu Beginn dieser Einleitung geschildert, zu einer ersten parlamentarischen Debatte um den Ausnahmezustand. Diese Anfechtung des Vollmachtenregimes aus der Westschweiz bildet den Beginn der zweiten Phase und somit des vierten Kapitels dieser Arbeit. In ihm stehen zum einen die wachsende Opposition gegen die Ermächtigung des Bundesrats und die Kompetenzen der Armeeleitung im Fokus, zum anderen wird gezeigt, wie der Stellenwert der Sicherheitspolitik in der notrechtlichen Entscheidungsfindung allmählich abnahm, während die Interventionen des Bundes in die Kriegswirtschaft zum zentralen Anwendungsfeld der Vollmachten wurden. Diese Tendenz verstärkte sich ab der zweiten Jahreshälfte 1917. Während die sozialen Spannungen und die wirtschaftlichen Probleme in der Schweiz zunahmen, kam es innerhalb von Bundesrat und Verwaltung zu personellen und institutionellen Umbrüchen, die am Anfang der dritten Phase stehen. In Kapitel 5 werden diese Veränderungen thematisiert und gleichzeitig wird gezeigt, wie die Lenkungsversuche des Vollmachtenregimes in der Kriegswirtschaft eine neue Qualität gewannen.

Im Herbst 1918 kam es zu einer Verdichtung der innen- und aussenpolitischen Ereignisse. Vollmachtenregime und Weltkrieg traten in ihre letzte Phase ein, die von heftigen soziopolitischen Auseinandersetzungen, der Suche nach Orientierung und dem schrittweisen Übergang zu einem unruhigen Frieden geprägt war. Kapitel 6 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der gesellschaftlichen Polarisierung und dem Ausnahmezustand, in dem Kooperation und Konfrontation nahe beieinanderlagen. Am Schluss dieses letzten Kapitels steht schliesslich ein neuerlicher Versuch zur Aufhebung der Vollmachten, der in der turbulenten Nachkriegszeit zwar formell erfolgreich war, sich allerdings nicht als Ende, sondern als eine Verfestigung des notrechtlichen Regierens herausstellen sollte.

2 Der Weg der Schweiz ins Vollmachtenregime

Videant consules ne quid res publica detrimenti capiat.[1]
Grundsatz der Vollmachten in der römischen Republik

2.1 Der Erste Weltkrieg als Zäsur

Der Erste Weltkrieg wurde in den über hundert Jahren seit seinem Ausbruch im Sommer 1914 mit einer ungeheuren Menge an Deutungen, Attributen und Erklärungsversuchen versehen, wie sie historisch schwergewichtiger kaum sein könnten. Als «great seminal catastrophe»[2] war der Konflikt nicht nur Auftakt zu einem «zweiten Dreissigjährigen Krieg»[3] in Europa, sondern legte auch das Fundament zu einem ebenso fortschrittlichen wie zerstörerischen 20. Jahrhundert, einem «Zeitalter der Extreme».[4] Als «Grosser Transformator»,[5] «Weltwende»[6] und «Zivilisationsbruch»[7] beendete er die optimistische Belle Époque, eine Ära des Zukunftsvertrauens, der Demokratisierung, der kolonialen Expansion und der Vorherrschaft der europäischen Staaten in der Welt, welche das «lange 19. Jahrhundert» geprägt hatte.[8] Wie der Freiburger Historiker Jörn Leonhard vor kurzem festgehalten hat, konnten solche Zuschreibungen allerdings nur von Betrachtern vorgenommen werden, die sich der Geschichte bewusst waren, die auf den Ersten Weltkrieg folgte.[9] Die meisten Zeitgenossen, die 1914 die Ermordung des Erzherzogs Franz Ferdinand in Sarajevo, das darauf folgende Scheitern der europäischen Diplomatie und die Mobilisierung Hunderttausender Soldaten auf dem ganzen Kontinent miterlebten, konnten hingegen weder die Dauer, den Ausgang noch die Folgen dieses Kriegs vorhersehen.

Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, dass bereits die zeitgenössischen Beobachter «das Neuartige, das Ungeheuerliche, das Ausgreifende des Ereignisses»[10] gewahrten. Auch wenn es optimistische Stimmen gab, die den Krieg in einer wirtschaftlich und diplomatisch immer enger vernetzten Welt als nicht mehr gewinnbringend und deshalb unwahrscheinlich einschätzten,[11] fehlte es nicht an Warnungen, die im aggressiven Wettrüsten der Grossmächte, im Geflecht der internationalen Verteidigungsbündnisse sowie in der Zunahme gewaltsamer Konflikte seit 1890 Vorzeichen eines grossen, wohl «unvermeidlichen Kriegs»[12] sahen, der in seinen menschlichen und ökonomischen Kosten alles bisher Dagewesene in den Schatten stellen und nichts weniger als die «Götterdämmerung der bürgerlichen Welt» sein würde.[13] Während Pazifisten in aller Deutlichkeit vor seinen verheerenden Folgen warnten, erhofften sich andere vom Krieg eine «wunderbare Katastrophe».[14] Ein «stärkendes Stahlbad»,[15] würde er – je nach Standpunkt – der kulturellen Stagnation, der Vereinzelung in der moder-

nen Industriegesellschaft, der Kraftlosigkeit des Fin de Siècle, der aufkeimenden Demokratie, der kapitalistischen Unterdrückung oder umgekehrt der sozialistischen Bewegung des 19. Jahrhunderts ein gewaltsames Ende bereiten. Radikal denkende Militärs, Nationalisten, Intellektuelle und Künstler wie Max Beckmann, Colmar von der Goltz, Georges Sorel, Maurice Barrès, Rupert Brooke, Georg Simmel oder Filippo Tommaso Marinetti sehnten den grossen Konflikt in einer Art «Kriegsaberglaube» geradezu herbei.[16]

Als dieser imaginierte Konflikt dann tatsächlich ausbrach, machte die Verwendung von Begriffen wie «Grande Guerre», «Völkerringen» oder eben «Weltkrieg» den Stellenwert deutlich, den die Menschen der Zeit dem Ereignis beimassen. Noch vernehmbare Hoffnungen auf positive Wirkungen des Gewaltausbruchs zerschlugen sich allerdings schnell an den blutigen Realitäten dieses «ungeheuersten Erlebnisses der Menschheit».[17]

Als kleines Land mitten in Europa, mit seinen Nachbarstaaten wirtschaftlich und kulturell eng verflochten und in seinem Innern von den verschiedensten Einflüssen geprägt, konnte sich die Schweiz den Wirkungen dieses Weltkriegs nicht entziehen, zumal sie spätestens mit dem Kriegseintritt Italiens im Mai 1915 genau auf der Frontlinie zwischen der Entente und den Mittelmächten lag und als neutraler Staat Misstrauen und Begehrlichkeiten der Kriegführenden auf sich zog.[18] Auch in der Schweiz wurde die Kriegsmaschinerie in Bewegung gesetzt, drängten Menschen aus Angst vor Versorgungsengpässen in die Geschäfte und Banken, traten Tausende ausländische Arbeiter die Rückkehr in ihre Heimatländer an und zeichneten aufmerksame Beobachterinnen und Beobachter unheilvolle Bilder der Zeit, die nun vor ihnen lag:

> «Der Kriegsruf ist ergangen; ein riesenhaftes Ringen, wie geschichtliches Erinnern kein zweites zu verzeichnen hat, bereitet sich vor; es wird Länder und Kontinente umspannen, den Erdkreis in Mitleidenschaft ziehen; es wird ein Weltkrieg sein. Seine Ursachen liegen teils offenkundig teils verborgen in wirrer Verflechtung schwerwiegender Umstände verknüpft. Sein Fortgang wird reich an Überraschungen, seine Folgen dürften unübersehbar sein.»[19]

Was den Einsatz wortgewaltiger Analogien, die Warnung vor der Zerstörungs-, aber auch Veränderungskraft des Kriegs und die Kritik an den Kräften und Verhältnissen, die ihn heraufbeschworen hatten, anbelangt, standen die Stimmen aus der Schweiz ihren ausländischen Verwandten kaum nach. Einige, wie die Verfasserin des obigen Zitats, benannten mit den «Milliarden im Kriegsbudget», der «Ländergier einiger Grossmächte» sowie mit «Völkerhass und Vorurteil» bereits Verantwortlichkeiten, wenn auch ohne konkrete Adressaten zu nennen.[20] Andere nahmen den Krieg als eine Art Naturgewalt oder Katastrophe wahr, die plötzlich über die Menschheit hereingebrochen war.[21] Der Waadtländer Schriftsteller Charles-Ferdinand Ramuz, der eben erst aus Frankreich zurückgekehrt war, schrieb am 2. August 1914 in der «Gazette de Lausanne» von einer «Tourmente», die sich jenseits der Grenzen zusammen-

zurück

gebraut hatte, wobei er sich nicht sicher war, ob dieser Sturm die Schweiz verschonen würde.[22]

Auch die schweizerische Regierung verwendete die Metapher des heraufziehenden Sturms, als sie am selben Tag Stellung zum unmittelbar drohenden Kriegsausbruch bezog und der Bundesversammlung den Beschluss «betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität» vorlegte: «Die schwarze Wolke, die seit Jahren gefahrdrohend am politischen Himmel stand, hat sich entladen. […] Ein europäischer Krieg von ungeheurer Ausdehnung steht vor der Türe.»[23] Frühmorgens an diesem 2. August waren deutsche[24] Truppen in Luxemburg einmarschiert und hatten damit den Feldzug gegen Frankreich eröffnet. Auf dem ganzen Kontinent wurden Armeen in Gefechtsbereitschaft versetzt und Kriegserklärungen ausgesprochen. Die noch kurz zuvor hektisch betriebene Diplomatie hatte versagt, ein Krieg zwischen den europäischen Grossmächten stand unmittelbar bevor. Die Stellung der Schweiz darin, so machte es die Regierung klar, musste die eines unparteiischen Landes sein.[25] Mit der Feststellung, «dass das Wohl unseres Landes die Einhaltung vollständiger Neutralität» verlangte, erbat der Bundesrat in seiner Botschaft nicht nur die Ermächtigung, diese aussenpolitische Maxime der Schweiz den kriegführenden Staaten mitzuteilen, er gab der Bundesversammlung auch bereits die ersten Massnahmen bekannt, die er zur «strikten Handhabung der Neutralität», insbesondere zur Mobilisierung der Armee, beschlossen hatte. Mit ersten Ausfuhrverboten, der Ausgabe von 20-Franken-Noten durch die SNB gegen das «panikartige Verhalten vieler Volkskreise» an den Bankschaltern und der Ankündigung weiterer Schritte nach «Entwicklung der Verhältnisse» stellte die Regierung die Weichen für ihr Handeln in der Kriegszeit. Um rasch weitere Massnahmen beschliessen und umsetzen zu können, musste sie vom Parlament nun aber «unbegrenzte Vollmachten» erhalten.[26]

Die Botschaft des Bundesrats machte einen politischen Anspruch deutlich, mit dem die Exekutive in den Weltkrieg eintrat und der in den folgenden Jahren beibehalten wurde. Der ausbrechende Konflikt wurde auch von der Schweizer Regierung als Ereignis von noch unbekannten, potenziell verheerenden Dimensionen wahrgenommen. Als Notsituation, auf die mit entsprechend drastischen Massnahmen reagiert werden müsse, da «Unabhängigkeit und Integrität des Vaterlandes» selbst auf dem Spiel standen. Zwar könne, namentlich was Ausrüstung der Armee und Brotversorgung der Bevölkerung anbelangte, durch die «seit Jahren getroffene Vorsorge […] den kommenden Ereignissen beruhigt» entgegengesehen werden. Allerdings bedurften die Umstände, so kommunizierte die Regierung, nicht nur «der kraftvollen Entschlossenheit des Schweizervolkes», sie zwangen auch zu einem raschen Vorgehen ausserhalb der gesetzlichen Schranken, das in seiner Wirkung nicht geschmälert werden sollte, «weil die Behörden kleinmütig vor der sofortigen Einsetzung der zur Verfügung stehenden Kräfte zurückschrecken». Im Bewusstsein, sich dadurch auf verfassungsrechtlich heikles Terrain zu bewegen, zeigte sich der Bundesrat

«des hohen Masses von Vertrauen und der schweren Verantwortlichkeit, die in einer solchen Gewährung unbegrenzter Vollmachten und unbegrenzter Kredite liegen, wohl bewusst» und versicherte, «von seinen Rechten den gewissenhaftesten Gebrauch» zu machen.[27]

Mit dieser knappen Botschaft äusserte sich der Bundesrat Anfang August 1914 zum ausbrechenden Weltkrieg und bereitete so einem «Vollmachtenregime» den Boden, das die Schweizer Politik in den kommenden Jahren prägen sollte und von vielen ebenfalls als Zäsur wahrgenommen wurde (siehe Kapitel 6.3).[28] Bevor es aber um die Entstehung dieses Regimes und die konkreten Wirkungen und Mechanismen des Ausnahmezustands gehen kann, muss ein kurzer Blick auf die politische und rechtliche Geschichte der Schweiz von der Gründung des Bundesstaates in der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum «Grossen Krieg» geworfen werden. Dies lässt sich am besten anhand von fünf Stationen bewerkstelligen, die zum einen Bezüge zum Geschehen während des Weltkriegs aufweisen, zum anderen in engem Zusammenhang mit dem breiteren Kontext der Entstehung des modernen Staates stehen.[29] Vier Aspekte sollen bei dieser Tour d'Horizon im Vordergrund stehen und so die Bedingungen und Tendenzen verdeutlichen, die für Aufbau, Wirkung und Interpretation des Vollmachtenregimes konstitutiv waren: die Entwicklung der zentralstaatlichen Kompetenzen des Bundes, die Möglichkeiten politischer Partizipation, das Selbstverständnis der Schweiz als Demokratie und die Rolle des Notrechts in der Politik.[30]

2.2 Die Eidgenossenschaft wird zum Staat

Der republikanisch-föderalistische Bundesstaat Schweiz entstand in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Zuge revolutionärer Vorgänge in Europa, die zwar noch nicht den Durchbruch der Demokratie, dafür aber eine Neukonstituierung des Staates als «Leviathan 2.0» mit sich brachten, wie der amerikanische Historiker Charles Maier das staatliche Ordnungsprinzip bezeichnet, das sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts weltweit durchsetzte.[31] Die Entwicklung im nun angebrochenen «langen Jahrhundert moderner Staatlichkeit» (bis etwa 1975) lief keineswegs linear auf eine einzige idealtypische Staatsform hin und fand mit höchst unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Resultaten statt.[32] In einer global auftretenden Konstellation von technologischem und wirtschaftlichem Fortschritt, der kompetitiven Interaktion der Länder in einer sich vernetzenden Welt und neuen Ideen von Repräsentation, Wohlfahrt und Rechtsstaat sollte sich der Nationalstaat westeuropäischen Zuschnitts jedoch laut Maier als diejenige Staatsform erweisen, die zum weltweiten Vorbild wurde: «Dabei handelte es sich um eine groß angelegte Einheit, die dazu diente, ein bestimmtes Territorium zu durchdringen und zu beherrschen sowie sesshafte Landwirtschaft und Industrie zu betreiben; sie verfügte über komplexe Rechtssysteme, die es ermöglichten, Familienbesitz und individuelles Eigentum zu bewahren und weiterzugeben, über private und staatliche Beschäf-

zurück

tigte im großen Maßstab, über elektrische Telegrafen, die es erlaubten, geschäftliche und politische Entscheidungen rasch zu übermitteln, über amtliche Archive und Akten, die das institutionelle Gedächtnis sicherten, und über Ideologien des Wettbewerbs und Gemeinwohls, die für enge Loyalitätsbindungen sorgten.»[33] Von inneren Widersprüchen, aggressiver Expansion und bewaffneten Konflikten geprägt, war der entstehende Nationalstaat «die effizienteste Expansions- und Regierungsmaschinerie, welche die Welt seit Jahrhunderten erlebt hatte».[34]

In der Konstruktion des Staatlichen nach den «Konvulsionen der Jahrhundertmitte»[35] und der schrittweisen Ausbreitung und Transformation westlicher Institutionen und Regierungsformen nahm die Schweiz eine besondere Stellung ein. Mit dem kurzen Bürgerkrieg zwischen katholisch-konservativen und liberalen Kantonen von 1847 eröffnete das Land eine Epoche «nationaler Einigungskriege», die dem Aufstieg des modernen Staates den Boden bereiteten.[36] In diesen Konflikten konnten sich die Verfechter eines säkularen Staates durchsetzen, der sein Territorium mit einem Verwaltungsapparat belegte, das Mitspracherecht in öffentlichen Angelegenheiten neu organisierte, der Dynamik von Ökonomie und Modernisierung unter die Arme griff und seinen Herrschaftsanspruch dabei gegen innere und äussere Konkurrenten verteidigte. Das Führungspersonal dieses neuen Staates waren nicht mehr die radikalen Reformer der zurückliegenden Revolutionen um 1800 oder die adligen Eliten, welche diese bekämpft hatten, sondern «bürgerlich» und pragmatisch denkende Akademiker, Unternehmer und Beamte.[37]

In der Schweiz ermöglichte der Sieg über den Sonderbund den liberalen Kräften die Schaffung eines neuen Staats auf der Grundlage einer demokratischen Verfassung. Dieses Grundgesetz beliess den Kantonen zwar ein hohes Mass an Autonomie und nahm damit Rücksicht auf die Interessen der konservativen Gliedstaaten, mit der Einsetzung eines eidgenössischen Parlaments, eines Bundesrats und eines Bundesgerichts, der Festsetzung von Bundeskompetenzen, eigenen Einnahmequellen sowie der Aufsicht über die Wahrung demokratischer Grundrechte in den Kantonen schuf es jedoch auch deutlich zentralstaatliche Strukturen.[38] Um die neuen Institutionen für Verteidigung und Aussenbeziehungen, für Postverkehr, Zoll und öffentliche Werke sowie für die Vereinheitlichung von Währung, Mass und Gewicht formierten sich die Behörden der Bundesverwaltung mit Sitz in Bern.[39] Die unterlegenen Gegner der neuen staatlichen Ordnung konnten diesem Zentralisierungsprozess wenig entgegensetzen. Zum Obrigkeitsstaat war die Schweiz 1848 dennoch nicht geworden, trotz der raschen und zielstrebigen Transformation vom losen Bund souveräner Kantone zum parlamentarischen Bundesstaat.[40] Aufgaben, die von den Kantonen (beziehungsweise den Gemeinden) prinzipiell selbst bewältigt werden konnten, sollten gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität auch von diesen unteren Ebenen übernommen werden. Dies betraf Fragen öffentlicher Sicherheit ebenso wie die Wirtschafts-, Bildungs- und Verkehrspolitik, die Militärverwaltung im Innern und insbesondere das Zivil- und Strafrecht.

Dagegen waren die von der Verfassung vorgesehenen Bundeskompetenzen «äusserst bescheiden».[41] Die sieben Bundesräte mit ihren Departementen wurden von den beiden Kammern des Parlaments gewählt und waren mit «nur etwa 50 vollamtlichen Funktionären, die ein Anfangsbudget von rund fünf Millionen Franken verwalteten», dem engen Aufgabenbereich entsprechend sparsam ausgestattet.[42] Das neue Bundesgericht hatte noch keinen ständigen Sitz, sondern wurde nach Bedarf in privat- und zivilrechtlichen Angelegenheiten einberufen, wobei die Richter zum Grossteil aus dem Parlament rekrutiert wurden. Wiederholt wurde als Motiv hinter dieser schlanken staatlichen Konstruktion vor allem die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine möglichst erfolgreiche ökonomische Entfaltung der Schweiz gesehen. Wenige Jahre vor dem Ersten Weltkrieg fasste beispielsweise der Berner Bankier Adolf Jöhr den Gründungsprozess in diesem Sinne zusammen:

> «Die Bundesverfassung von 1848 räumte mit der Misère der kantonalen Zölle, der Absperrung der Kantone gegeneinander auf, garantierte Freizügigkeit und Gewerbefreiheit, legte das Münz-, Mass- und Gewichtswesen in die Hände des Bundes. Die unbeschränkte Handelsfreiheit war als oberstes wirtschaftspolitisches Gesetz anerkannt und brachte einen frischen, unternehmenden Zug in das ganze wirtschaftliche Leben.»[43]

Die 1848 gegen den Widerstand der konservativen Opposition und der meisten europäischen Regierungen erfolgte Gründung des Bundesstaats Schweiz kann aber nicht auf eine blosse Rekonfiguration der politischen Institutionen der Eidgenossenschaft zur Entfesselung ihres wirtschaftlichen Potenzials reduziert werden. Vielmehr verstanden dessen Urheber den neuen Staat «als einen wichtigen Schritt im Rahmen einer breiten europäischen Bewegung, die die Freiheit der Völker und die liberale politische Emanzipation des Bürgers in ganz Europa anstrebte».[44] Mit ihren föderalistischen Strukturen, den eng gefassten staatlichen Aufgaben, dem Abbau von wirtschaftspolitischen Schranken und der Betonung der Rechte und Freiheiten des einzelnen Bürgers erhob die erste Bundesverfassung «die liberalen Prinzipien zur Staatsdoktrin».[45] Allerdings waren einer demokratischen Teilhabe aller Schweizerinnen und Schweizer noch deutliche Grenzen gesetzt: Für Frauen, Ausländer, Juden sowie andere vom Wahl- und Stimmrecht Ausgeschlossene sah die Schweiz von 1848 (und mehr als ein Jahrhundert darüber hinaus) keine Partizipation vor.[46]

Gleichwohl gab es Kräfte, die sich für stärkere Interventionen des Bundes vor allem in wirtschaftlichen Angelegenheiten aussprachen und darüber mit den Vertretern eines «Manchesterliberalismus» und Föderalisten aneinandergerieten.[47] In keinem innenpolitischen Bereich zeigte sich diese Spaltung deutlicher als im Streit um die schweizerische Eisenbahn, der schon unmittelbar nach der Bundesstaatsgründung ausbrach und erst kurz vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs beigelegt werden konnte. Die Eisenbahn war zur Mitte des 19. Jahrhunderts nicht einfach nur ein neues Transportmittel, das Waren und Menschen in bislang unerreichter Geschwindigkeit über weite Strecken transportieren

zurück

konnte. Mehr noch als Telegrafie, rauchende Fabrikschlote und Dampfschifffahrt war der rasant fortschreitende Eisenbahnbau gleichermassen Symbol für die und Beschleuniger der technisch-zivilisatorischen Modernisierung – eine weithin erfahrbare Manifestation des Maschinenzeitalters, die mit ihren hohen Anforderungen an Kapital, Technik und Koordination zum Motor des wirtschaftlichen Aufschwungs wurde. Fast nebenbei änderte die Eisenbahn dabei die Grundlagen politischer Organisation: «Erstens stärkte sie die Glaubwürdigkeit des Nationalstaats als eines zusammenhängenden Ortes kollektiver Entscheidungsfindung; und zweitens ermöglichte und begünstigte sie neue Koalitionen geschichtlicher Akteure, welche die Führerschaft innerhalb von Staaten übernehmen wollten.»[48]

Auch in der Schweiz war die Eisenbahn eine «treibende Kraft» der ökonomischen Dynamik des 19. Jahrhunderts, um die hartnäckig gekämpft wurde.[49] Obwohl der Bundesrat 1850 mit der Planung von Eisenbahnstrecken zwischen Genfer- und Bodensee begonnen hatte, verschiedene Stimmen für einen staatlich gesteuerten Eisenbahnbau votierten und in den Vorjahren bereits Post und Telegrafie zur Bundessache erklärt worden waren, konnten sich im 1852 verabschiedeten Eisenbahngesetz die Gegner einer Staatsbahn durchsetzen.[50] Die Folge dieser liberalen Weichenstellung war ein fast zügelloses «Eisenbahnfieber»,[51] in dem die nun zuständigen Kantone untereinander um die lukrativsten Strecken rangen, private Bahnunternehmen zum Teil parallel laufende Linien eröffneten und dabei regelmässig in finanzielle Nöte gerieten. Im Zuge dieser industriellen Dynamik, welche die Gründung des Bundesstaats begleitete, gelangte eine neue Generation von Unternehmern zu Wohlstand und Einfluss, deren bekanntester Vertreter der Zürcher «Bundesbaron» Alfred Escher war.[52] Es waren im Ausland ausgebildete Advokaten, Industrielle und Bankiers wie Escher, die den liberal dominierten Bundesstaat – National- und Ständerat waren nach den Wahlen 1848 zu mehr als 80 Prozent, der Bundesrat vollständig in radikal-freisinniger beziehungsweise liberaldemokratischer Hand – mit ihrer Sachkenntnis massgeblich mitgestalten konnten (siehe Grafik 2).[53]

Neben wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sah die Bundesverfassung von 1848 auch verschiedene Mechanismen vor, wie in aussergewöhnlichen Notlagen staatlich interveniert werden konnte. Einen Notstandsartikel, wie er beispielsweise im preussischen Gesetz über den Belagerungszustand[54] existierte, enthielt sie jedoch nicht. Stattdessen stellte die Schweizer Verfassung im Rahmen eines Dringlichkeitsrechts «ein Instrumentarium an Ermächtigungen zur Verfügung, welches erlaubt, bei Gefahr im Verzug auch ohne formell-gesetzliche Grundlage zu handeln».[55] Ein Werkzeug aus diesem Instrumentarium war die Erteilung ausserordentlicher Kompetenzen durch die Bundesversammlung an den Bundesrat. In den aussen- wie innenpolitisch turbulenten Jahren nach der Staatsgründung wurde davon mehrfach Gebrauch gemacht. Erstmals geschah dies anlässlich der «Badener Wirren» im Sommer 1849. Ein Krieg zwischen den italienischen Fürstentümern und Österreich sowie der namensgebende Aufstand in Süddeutschland hatten mehr als 10000 Menschen zur Flucht in die Schweiz

veranlasst und aus Sicht der Behörden eine militärische Grenzbesetzung notwendig gemacht. Aus diesem Grund beschloss die Bundesversammlung am 30. Juni 1849 eine «begrenzte Ermächtigung des Bundesrates zum Aufgebot von Truppen» und «für ausserordentliche Ausgaben, welche die äussere Sicherheit oder die innere Ordnung der Schweiz erfordern».[56] Es war das erste Mal, «dass im schweizerischen Bundesstaate das Problem des Notrechtes auftauchte», allerdings wurde dieser Begriff nicht verwendet, obwohl das Parlament mit der Ermächtigung zu ausserordentlichen Ausgaben ausserhalb seiner konstitutionellen Kompetenzen operierte.[57] Für eine solche Ermächtigung bestand nämlich keine Verfassungsgrundlage, weshalb es sich dabei um «extrakonstitutionelles Staatsnotrecht» handelte.[58] Angesichts der Auffassung, «dass nur eine zentrale, einheitliche Leitung mit ausserordentlichen Vollmachten, eben der [Bundesrat], befähigt sei, Herr der Lage zu werden», wog die schnelle Ermächtigung allerdings schwerer als die Frage der Verfassungsmässigkeit.[59] In einem Bericht Ende Juli 1849 teilte die Regierung dem Parlament ausserdem mit, dass sie bereits «weiter gehende Massregeln» im Umgang mit den zum Teil bewaffneten Flüchtlingen getroffen hatte, und bat deshalb um eine Erweiterung der Ermächtigung, die am 8. August gutgeheissen wurde.[60] In diesem Beschluss wurde erstmals das Wort «Vollmacht» verwendet.[61]

Dem Präzedenzfall im Jahr nach der Gründung des Bundesstaates folgte eine Reihe weiterer Vollmachtenbeschlüsse durch das Parlament: Anlässlich der «Tessiner Angelegenheit» 1853, im «Neuenburgerhandel» 1856, im «Savoyerhandel» 1859/60 (wobei erstmals die «Aufrechthaltung der Neutralität»[62] als Ziel der Ermächtigung formuliert wurde), während des Preussisch-Österreichischen Kriegs 1866 sowie letztmals nach dem Ausbruch des Deutsch-Französischen Kriegs 1870, der im nächsten Abschnitt ausführlicher thematisiert wird.[63] Aus juristischer Sicht verletzten alle diese im Zuge aussenpolitischer Krisen oder kriegerischer Auseinandersetzungen in den Nachbarländern vorgenommenen Ermächtigungen Verfassungsbestimmungen zu den Befugnissen der Bundesversammlung, lösten damit jedoch in Presse oder Parlament keine Kritik aus.[64] Anders sah es bei der Beurteilung der konkreten Massnahmen aus, die der Bundesrat auf die Vollmachten gestützt getroffen hatte, etwa bei Einschränkungen der Pressefreiheit während des Konflikts mit Preussen um den Kanton Neuenburg oder bei der Frage einer militärischen Intervention in Nordsavoyen.[65] Allmählich, so beurteilt Werner Suter die Praxis bis 1874, entwickelten sich diese Parlamentsbeschlüsse von der blossen Genehmigung von Geldmitteln hin zu weitreichenden «Vollmachten» des Bundesrats, wobei allerdings deren Grenzen und Konsequenzen nie eingehender debattiert oder gesetzlich festgelegt wurden.[66] Die Ermächtigungen rechtfertigten sich zum einen aus der Auffassung, «dass in Zeiten der Not besondere Massnahmen ergriffen werden mussten, auch wenn diese gegen die Verfassung verstossen sollten».[67] Zum anderen stellte sich durch den wiederholten Rückgriff auf das notrechtliche Instrument eine gewisse Normalität der Vollmachten in Krisenzeiten ein.

zurück

Nicht zuletzt, weil sich der Bundesrat bei deren Anwendung auf die unmittelbaren aussenpolitischen Erfordernisse beschränkt hatte:

> «Das war ein Hauptgrund, weshalb die Vollmachten jedesmal ohne grosse Schwierigkeiten dem [Bundesrat] wiederum verliehen worden waren. […] Trotz einigen Verfassungsverletzungen, die teils auf Grund der Vollmachten vorgekommen waren, hatte niemand einen Grund, in der Vollmachterteilung eine Gefahr für den Staat, d. h. für dessen staatsrechtliche Einrichtungen zu sehen.»[68]

2.3 Wachstum und Widerstände

Die Bundesverfassung von 1848 verankerte im politischen System der Schweiz eine ganze Reihe liberaler Prinzipien wie die Volkssouveränität, die Trennung der Gewalten, die Rechtsgleichheit, die Garantie des Privateigentums sowie nicht zuletzt verschiedene Verfahren, die Verfassung per Abstimmung ändern zu können. Sie folgte jedoch in Bezug auf die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten weitgehend dem Prinzip einer repräsentativen Demokratie, in der keine direkte Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Gesetzgebung vorgesehen war. Bereits konnte zwar eine Verfassungsänderung auf Verlangen von 50000 Stimmberechtigten angeregt werden, das hierfür vorgesehene Verfahren war allerdings derart kompliziert, dass es kaum angewendet wurde.[69] Zentrale Fragen zur Weiterentwicklung der staatlichen Institutionen in einem sich rasch wandelnden ökonomischen und sozialen Umfeld, zur Ausgestaltung kritischer Bereiche wie der Zollpolitik und zur Tragfähigkeit des gewählten Repräsentativmodells stellten sich zwar immer drängender, trotzdem wurden an der Verfassung des Bundesstaates während fast 20 Jahren keine Änderungen vorgenommen. Im zwischen Freisinnigen und Konservativen eingespielten politischen System des Bundes zeichnete sich Stillstand ab.[70]

Die Kräfte des politischen Wandels regten sich an anderen Orten. Wie es bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts geschehen war, nahm in den Kantonen eine Herausforderung des Staats ihren Anfang, die schliesslich in eine Verfassungsrevision auf Bundesebene münden sollte. Die «demokratische Bewegung» der 1860er-Jahre war in ihren Ursprüngen in der Nordschweiz ebenso heterogen wie in ihren Forderungen, die von der Volksinitiative über die Wahl von Beamten bis hin zu Arbeiterschutz und Preiskontrolle reichten. Dieser «Aufstand der Kleinstädte gegen die Hauptstädte», von Bauern, Gewerbetreibenden, enttäuschten Radikalen und Arbeitern gegen das übermächtige «System Escher» war einerseits ein Versuch, den jungen Staat einer stärkeren Kontrolle durch den Bürger zu unterziehen und den Verwaltungsapparat zu verschlanken.[71] Andererseits sollten die Befugnisse und Mittel von Bund und Kantonen aber auch ausgebaut und gestärkt werden. An zahlreich besuchten «Landsgemeinden» wie in Uster Ende 1867 forderte die eigentümliche Koalition ganz allgemein die «Schwächung

des Einflusses der Regierungsgewalt, der Beamten- und Geldherrschaft auf die Gesetzgebung durch Erweiterung der Volksrechte».[72] Konkret war damit unter anderem «gesetzlicher Schutz des Arbeiters vor seiner Ausbeutung»,[73] «Wahlberechtigung und Wahlfähigkeit für das weibliche Geschlecht»,[74] progressive Einkommenssteuern, bessere Strassen, einheitliche Rechtsnormen und die Gründung von Kantonalbanken gemeint.[75] In diesen Forderungen offenbarte sich eine doppelte Tendenz: «Einmal die Absicht, die Initiative der Regierung zu bremsen, die Kompetenzen des Parlaments zu begrenzen, die Bürokratie zu kontrollieren.» Gleichzeitig schwebten ihr aber auch mehr staatliches Engagement in der Bildungs- und Sozialpolitik sowie in der Aufsicht über die Marktwirtschaft vor.[76]

Die Unzufriedenheit mit der politischen Ordnung von 1848 führte zunächst in den Kantonen, in denen die demokratische Bewegung ihren Anfang genommen hatte, zur Erweiterung der demokratischen Rechte und einer stärkeren Aufsicht über die Praxis der Behörden. Auf Bundesebene dauerte der Reformprozess ein knappes Jahrzehnt länger. Ein vom Bundesrat 1866 zur Abstimmung vorgelegtes Bündel von neun Verfassungsänderungen blieb bis auf die Einführung der Niederlassungsfreiheit chancenlos und auch sechs Jahre später scheiterte ein Entwurf für eine Totalrevision der Verfassung noch knapp an der Urne. Am 19. April 1874 dann aber erteilte eine Mehrheit der Stimmberechtigten einer neuen Bundesverfassung ihre Zustimmung, trotz der beharrlichen Ablehnung aus den katholischen Kantonen. Das Grundgesetz von 1874 behielt den starken Föderalismus und die liberalen Prinzipien grundsätzlich bei, war aber gleichzeitig auch ein «gewaltiger Schritt» der Zentralisierung, übertrug es dem Bund doch erste sozialpolitische Aufgaben, erweiterte seinen Zuständigkeitsbereich auf Kosten der Kantone, trieb die Säkularisierung voran und schuf die Grundlagen zur Vereinheitlichung von Recht und Militär auf staatlicher Ebene.[77] Ausserdem erweiterte es die garantierten Grundrechte um die Religions-, die Handels- und die Gewerbefreiheit, erleichterte Zugezogenen die politische Partizipation am neuen Wohnort, ermöglichte beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerden gegen kantonale Erlasse und schaffte die Todesstrafe ab, die allerdings bereits 1879 wieder eingeführt wurde.[78]

Vor allen Dingen aber wurde mit dem Artikel 89 der neuen Verfassung die Möglichkeit geschaffen, gegen Bundesgesetze und «allgemeinverbindliche» Bundesbeschlüsse das Referendum zu ergreifen, womit jenes zentrale und lange geforderte Element der direkten Demokratie eingeführt wurde, das die schweizerische Politik bis in die Gegenwart beeinflussen sollte.[79] Allerdings konnte das Parlament seine Beschlüsse fortan für «dringlich» erklären und so dem neuen Vetorecht von Stimmbürgern und Kantonen entziehen, wobei die Bedingungen für das Bestehen von «Dringlichkeit» aber nicht genau festgelegt wurden. Mit dieser umstrittenen Bestimmung hielt ein neues notrechtliches Instrument im Bundesstaatsrecht Einzug, welches die Räte vor allem für finanzielle Beschlüsse einsetzten, das aber auch bei der Vollmachtenerteilung bei Ausbruch des Ersten Weltkriegs zum Einsatz kommen sollte.[80] Von den insgesamt 33 bis 1914 erlasse-

 zurück

nen dringlichen Bundesbeschlüssen bereitete laut Walter Rothenfluh besonders der «Bundesbeschluss betreffend Vorkehrungen gegen die Reblaus»[81] vom Februar 1878 den Weg für den Vollmachtenbeschluss von 1914. Zum einen, weil das Parlament damit in einer als Notlage empfundenen wirtschaftlichen Ausnahmesituation gesetzgeberische Kompetenzen an den Bundesrat delegierte, zum anderen, «weil er als erster Rahmenbeschluss den Bundesrat bevollmächtigte, notwendige Einfuhr- und Verkehrsbeschränkungen anzudrohen».[82]

Obwohl die Verfassungsrevision von 1874 ihre Ursprünge vor allem in der innenpolitischen Konfliktstruktur der Schweiz hatte, stand sie doch ebenso unter dem Einfluss von Entwicklungen im Ausland. Neben dem «Kulturkampf»,[83] der zwischen den erstarkten Katholisch-Konservativen und den laizistischen Verfechtern eines starken Zentralstaates ausgetragen wurde, war es der Deutsch-Französische Krieg von 1870/71 und die darauf folgende Neugestaltung des europäischen Mächtegleichgewichts, die die Revisionsdebatte prägten.[84] Im Sommer 1870 eskalierte ein Streit um die spanische Thronfolge zwischen Frankreich und dem aufstrebenden Königreich Preussen, das in einer Reihe von Kriegen den Norddeutschen Bund unter seiner Führung geschaffen hatte, zur letzten militärischen Konfrontation der beiden Länder vor dem Ersten Weltkrieg.[85] Noch vor der französischen Kriegserklärung am 19. Juli 1870 und den wenig später ausgebrochenen Kampfhandlungen bei Saarbrücken hatte der Bundesrat wegen der Gefahr, dass der Konflikt auf schweizerisches Territorium übergreifen könnte, die Grenzbesetzung angeordnet und gegenüber den beiden Nachbarstaaten die Neutralität der Schweiz bekannt gegeben.[86] Kurz darauf legte er der Bundesversammlung eine Botschaft «betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schutze derselben erforderlichen Massregeln» vor und ersuchte darin um neuerliche Vollmachten.[87] Bundespräsident Jakob Dubs versicherte, dass die Schweiz sowohl militärisch wie finanziell «allen Eventualitäten gewachsen sein dürfte». Da aber nicht vorhersehbar war, wie sich die Lage entwickeln würde, ob nicht noch weitere Staaten «mit in den Krieg gezogen werden», sah sich der Bundesrat «in die Notwendigkeit versetzt, an die Bundesversammlung das Ansuchen zu stellen, sie möge ihm das gesammte Bundesheer, sowie die ganze ökonomische Kraft der Nation zur Verfügung anheimgeben. Der Bundesrath ist sich der schweren Verantwortlichkeit vollbewusst, welche er durch die Gewährung solch' unbedingter Vollmachten und Kredite übernimmt; er wird sie nach Pflicht und Gewissen handhaben und über diese Verwendung seinerzeit genaue Rechenschaft ablegen.»[88]

Wie in den zurückliegenden Krisen gewährte das Parlament dem Bundesrat auch im Sommer 1870 die gewünschten Vollmachten mit dem am 16. Juli verabschiedeten «Bundesbeschluss betreffend die Aufrechthaltung der Neutralität der Schweiz». Neben der Bestätigung der Neutralitätskundgebungen und der Zustimmung zum Truppenaufgebot übernahm sie dabei den vom Bundesrat vorgelegten Entwurf:

> «Art. 3. Der Bundesrath ist ermächtigt, die zur Aufrechthaltung der Neutralität und zur Sicherstellung des schweizerischen Gebietes weiter erfor-

derlichen Truppen aufzubieten und die übrigen nöthigen Verteidigungsmassregeln anzuordnen.

Art. 4. Dem Bundesrathe wird ein unbedingter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eröffnet, welche er in Anwendung der ihm in dem vorhergehenden Artikel ertheilten Vollmachten zu machen im Falle sein wird.

Insbesondere erhält der Bundesrath die Ermächtigung zum Abschlusse allfällig erforderlich werdender Anleihen.

[…]

Art. 6. Der Bundesrath hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritte über den Gebrauch, den er von den ihm kraft des gegenwärtigen Beschlusses ertheilten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen.»[89]

Dieser Beschluss, der am 22. Dezember 1870 verlängert wurde, verstand unter «Vollmachten» einzig die Befugnis zur Aufbietung weiterer Truppen und bewilligte die dazu notwendigen Geldmittel.[90] Mit einem Kreisschreiben vom 20. August 1870 machte der Bundesrat allerdings deutlich, dass er auch zu weiteren Massnahmen bereit war, wenn er die «Aufrechthaltung der Neutralität» für bedroht erachtete.[91] In dem Schreiben wurden die Kantonsregierungen aufgerufen, «gegen Versuche, die Neutralität der Schweiz durch Wort oder Schrift oder anderweitige Art zu gefährden», einzuschreiten, «der Presse Ihres Kantons zu empfehlen, keine Parteinahme zur Schau zu tragen», sowie Tätigkeiten «verdächtiger Fremder»[92] zu überwachen und ihnen wenn nötig ein Ende zu setzen.[93] Der Krieg zwischen den beiden Nachbarstaaten hatte die Problematik einer Parteinahme innerhalb der Schweiz offen zutage treten lassen und der in ausländischen Zeitungen aufgetauchte Vorwurf, «dass die schweizerische Bevölkerung diese oder jene kriegführende Partei begünstige», veranlasste den Bundesrat entgegen der durch die Verfassung garantierten Pressefreiheit zu «Vorsichtsmassregeln […], die in der freien Schweiz sonst ungewohnt sind», wegen der militärischen Bedrohungslage und Ereignissen wie des zwischen den Teilnehmern einer deutschen Siegesfeier und französischen Internierten ausgetragenen «Tonhallekrawalls» aber gerechtfertigt schienen.[94]

Von den Truppenaufgeboten, den «wohlgemeinten Ratschlägen»[95] an die Presse sowie einigen wirtschaftspolitischen Interventionen abgesehen, machte der Bundesrat von den am 16. Juli 1870 erhaltenen Vollmachten allerdings keinen Gebrauch und es sollte bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs das letzte Mal sein, dass er mit solchen Mitteln regieren konnte.[96] Frankreich verlor den Krieg im Januar 1871 und musste neben der Abtretung Elsass-Lothringens Reparationen in der Höhe von fünf Milliarden Francs an den Norddeutschen Bund leisten, der derweil in Versailles mit dem Beitritt weiterer Staaten zum Deutschen Reich mit Wilhelm I. als Kaiser umgegründet wurde.[97] Der anschliessende Wirtschaftsboom der «Gründerjahre» erfasste auch die Schweiz, war jedoch nur von kurzer Dauer, da er bereits nach wenigen Jahren jäh von der «Grossen Depression» unterbrochen wurde. Die bis kurz vor der Jahrhundertwende wirksame

Wirtschaftskrise brachte Banken, Eisenbahngesellschaften und Industrieunternehmen in existenzielle Schwierigkeiten und erhöhte die Arbeitslosigkeit, führte aber auch zu technischen Innovationen in den Werkstätten und beschleunigte den ökonomischen Strukturwandel von Textilproduktion und Landwirtschaft hin zu mechanisierter Metall- und Maschinenindustrie sowie Finanzinstituten.[98]

Die wirtschaftliche Dynamik und die ihn ihrem Gefolge immer drängender sich stellende soziale Frage[99] führten einmal mehr zu einer Debatte über die Verantwortung des Staates für die ökonomischen und gesellschaftlichen Zustände in der Schweiz. Im Umfeld der Verfassungsrevision konnten die Befürworter eines «Staatssozialismus» einige Erfolge verbuchen, während die jeglicher staatlicher Einmischung ablehnend gegenüberstehenden «Bundesbarone» und ihre Staatskonzeption die politische Bühne langsam, aber sicher verliessen.[100] Neben dem Fabrikgesetz und dem Aufstieg der Interessengruppen, der im nächsten Abschnitt behandelt wird, zeigte sich die neue Interventionspolitik des Bundes vor allem im Schutz und in der Subvention von Wirtschaftszweigen, die durch die Krise besonders bedroht waren. Gerade die Landwirtschaft, die bislang dem staatlichen Wirken eher ablehnend gegenübergestanden war, nun aber durch den Deflationsdruck der «Grossen Depression» und die Vernetzung der Schweiz mit dem Weltmarkt unter starken Druck kam, profitierte von Preisgarantien, Bundesgeldern für Ausbildung und Agrarforschung sowie einer den Interessen der Bauern wohlgesinnten, also protektionistischen Zollpolitik.[101]

Obwohl sich die Subventionspolitik des Bundes mit kleineren Zuwendungen bereits in den 1850er-Jahren abzuzeichnen begann, wurden die gesetzlichen Grundlagen dafür erst Jahrzehnte später geschaffen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die immer noch einflussreichen Gegner einer zentralstaatlichen Entwicklung die Umsetzung der neuen Verfassungsartikel von 1874 mit zahlreichen Referenden bis in die 1880er-Jahre blockieren konnten.[102] Die Debatten um die staatliche Unterstützung der finanziell angeschlagenen Gotthardbahn 1878, den Erziehungssekretär 1882 und die Förderung der Landwirtschaft 1884 machten aber deutlich, dass sich das Staatsverständnis seit der Gründung der Schweiz trotz allen Widerstands von Föderalisten und Konservativen gewandelt hatte.[103] Die Kommission des Ständerats hielt in ihrem Bericht zur Landwirtschaftssubvention denn auch fest: «Der Staat kann sein Ohr den sozialen Fragen nicht verschließen. Es werden diese Fragen immer mehr und näher an uns herantreten, und es ist Aufgabe des modernen Staates, sich deren anzunehmen. […] Die Doktrin, daß der Staat sich mit der Förderung des materiellen Wohls des Volkes nicht zu befassen habe, gilt nicht mehr.»[104] Dieser Erkenntnis folgend, übernahm der Bund im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts immer mehr Regulierungsaufgaben.[105] Dass dieser Expansion des Staates durch eine freisinnige «Gesetzesmaschinerie» aber auch Grenzen gesetzt waren, zeigte sich beim Referendum über den Erziehungssekretär, der von Konservativen als «Schulvogt» erfolgreich bekämpft wurde.[106]

Die Ausweitung der Staatsaufgaben schlug sich in einer deutlichen Erhöhung der Staatsausgaben nieder (siehe Kapitel 5.4). Bereits für die Grenzbesetzung von

1870 musste der Bund aussergewöhnlich hohe Ausgaben von fast 16 Millionen Franken tätigen. In den Jahren nach 1874 begann dann ein kontinuierlicher Anstieg des Staatshaushalts, der sich trotz Unterbrechungen in immer grösseren Schritten vollzog (Grafik 1). Dieser Anstieg war allerdings nur zum Teil auf Investitionen in neue Aufgabengebiete wie Bildung, Landwirtschaft oder Infrastruktur zurückzuführen. Mit bis zu 68 Prozent seines Budgets (1892) gab der Bund stets den grössten Teil seiner Mittel für die militärische Rüstung aus. Deren Anteil nahm in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg zwar langsam ab, war jedoch auch 1913 mit 58 von gesamthaft 111 Millionen Franken Bundesausgaben immer noch hervorstechend.[107] Gleichzeitig stieg der Anteil der verschiedenen Subventionen auf 22 Prozent.

Finanziert wurde der expandierende Bundesetat in erster Linie durch Zolleinnahmen, von denen der Bund den Kantonen von 1848 bis 1874 einen Teil abzugeben hatte.[108] Da sich die Zollerträge allerdings als weit ertragreicher herausstellten, als bei der Gründung des Bundesstaats erwartet, konnte sich der Bund spätestens im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts finanziell von den Kantonen emanzipieren und mit seinen umfangreichen Subventionen für Strassen, Eisenbahnen oder Primarschulen zu einer wichtigen Geldquelle für die regionale Entwicklung werden. Da die Möglichkeiten des Bundes, die Innenpolitik zu beeinflussen, auch nach der neuen Verfassung eng begrenzt waren, wurde dieser «vertikale Finanzausgleich» zu einem der wichtigsten Instrumente in diesem Kontext. Der Verlust an Souveränität, den die Kantone durch diese Entwicklung hinnehmen mussten, wurde durch grosszügige Beteiligung an den Einnahmen des Bundes etwas abgefedert.[109]

2.4 Zwischen republikanischem Ideal und interessenpolitischer Realität

Mit der Verfassung von 1874 hatte die Bewegung, die in der demokratischen Opposition ihren Anfang genommen hatte, «das politische System der Schweiz in seiner noch heute bestehenden Grundform» begründet.[110] Das in der Folge ausgiebig wahrgenommene Recht der Stimmberechtigten, Bundesgesetze und Verfassungsänderungen nachträglich an der Urne aufzuheben, ermöglichte eine politische Partizipation unabhängig von Wahlen und Parteistärken. Die Möglichkeit des Gesetzesreferendums gab dem Prozess der politischen Entscheidungsfindung in der Schweiz ein neues Gesicht, denn es zwang «den Freisinn zu politischen Kompromissen; er musste durch vorparlamentarische Zusammenarbeit versuchen, das Risiko von Volksentscheiden möglichst auszuschliessen. Die ursprünglich parlamentarische Mehrheitspolitik wurde so abgelöst von einer Verhandlungspolitik.»[111] Deutlich zeigten sich diese Veränderungen beim Bundesgesetz zur Fabrikarbeit von 1877, mit dem einer der vielen Forderungen aus der «demokratischen Bewegung» Rechnung getragen und eine «im europäischen Vergleich pionierhafte» Regulierung geschaffen wurde.[112] Nach ei-

zurück

Grafik 1: Bundesausgaben in Millionen Franken, 1849–1913 (nominale Werte)

Quelle: Ritzmann-Blickenstorfer, Statistik, Tab. U.2b, S. 947.

ner Vernehmlassungsphase mit über 60 Eingaben und der Verabschiedung im Parlament wurde das Gesetz in der Volksabstimmung von einer Koalition aus Arbeiterbewegung, Konservativen und progressiven Intellektuellen knapp angenommen – gegen die Interessen der mächtigen Industrievertreter.[113] Neben dem «Vetorecht des Referendums» kam es kurz vor der Jahrhundertwende mit der Einführung der Verfassungsinitiative zu einer weiteren Erweiterung der Volksrechte.[114] Seit 1891 konnten 50000 Stimmberechtigte über eine Teilrevision der Verfassung abstimmen lassen. Mit diesem Instrument, von dem allerdings bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts nur wenig Gebrauch gemacht wurde, war das wirkmächtige Ensemble direktdemokratischer Elemente im schweizerischen Bundesstaat vollständig.[115]

Das Verfahren, in dem das erste bundesweite Fabrikgesetz zustande gekommen war, zeigte auch andere Veränderungen in der Schweizer Politik an. Die liberalen Prinzipien des Staats von 1848 waren ins Wanken geraten. Dies manifestierte sich nicht nur in der Erweiterung der Volksrechte und im Ausbau der Bundesaufgaben, sondern auch im wachsenden Einfluss von Organisationen, die in den Jahren nach der Verfassungsrevision zur Durchsetzung von politischen Interessen einzelner Wirtschaftszweige, sozialer Schichten oder Landesteile gegründet wurden. Von den bis heute bestehenden Wirtschaftsverbänden machte der Schweizerische Handels- und Industrie-Verein (SHIV) 1870 den Anfang. Ihm folgten nach zunächst erfolglosen Versuchen 1879 der Schweizerische Ge-

werbeverein (SGV) sowie 1897 der Schweizerische Bauernverband (SBV), der während Jahrzehnten unter der Regie des Agronomen Ernst Laur stehen sollte.[116] Entstanden im Zuge ökonomischer Umwälzungen und Krisen, stellte sich rasch eine enge Partnerschaft dieser drei «Spitzenverbände»[117] mit dem Bund ein, deren Bedeutung für die staatliche Entwicklung kaum überschätzt werden kann. Schon kurz nach ihrer Gründung erhielten die Interessenorganisationen Bundessubventionen für ihre Sekretariate und stellten dafür der Verwaltung Wissen in Form von Statistiken und Expertengutachten zur Verfügung, das diese bei der Vorbereitung und Umsetzung politischer Entscheidungen berücksichtigte.[118] Die neuen Instrumente der direkten Demokratie verstärkten diese Zusammenarbeit noch, indem sie die Bundesbehörden zum frühen Einbezug der organisierten Interessen in die Entscheidungsfindung motivierten. Auf diese Weise geriet die «nur schwach ausgebildete, beschränkt kompetente staatliche Bürokratie» immer stärker unter den Verbandseinfluss aus Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft.[119] Der seit 1882 unter dem Namen Vorort in Zürich ansässige SHIV beispielsweise erstellte mithilfe der staatlichen Beiträge einen jährlichen «Bericht über Handel und Industrie der Schweiz»,[120] welcher der Bundesverwaltung als statistisches Kompendium der Schweizer Wirtschaft diente. Dies brachte den Verband dem selbst gesteckten Ziel näher, dass «in allen wichtigen ökonomischen Fragen vorerst die Ansicht des schweizerischen Handelsstandes, bezw. des Handels- und Industrie-Vereines eingeholt wird».[121] Laut einem noch vor der Jahrhundertwende erschienenen Aufsatz des deutschen Ökonomen Karl Bücher scheint der Vorort dieses Ziel rasch erreicht zu haben:

> «Der Bundesrat legt dem Verbande alle den Handel und die Industrie nur irgendwie berührenden Fragen zur Aeusserung vor, und sein Einfluss erstreckt sich nicht bloss auf die Massnahmen der Gesetzgebung, sondern auch auf den Gang der Verwaltung. So werden, um ein Beispiel anzuführen, selbst die Kandidaten für auswärtige Konsulatsposten regelmässig dem Vereine zur Begutachtung mitgeteilt.»[122]

Auch aufseiten der Arbeitnehmer kam es zur Bildung politischer beziehungsweise arbeitsrechtlicher Interessenorganisationen, wobei allerdings der Aufbau stabiler Verbandsstrukturen konfliktreicher verlief als bei den Unternehmerverbänden. Bereits in den 1850er-Jahren waren erste landesübergreifende Gewerkschaften, sozialistische Parteien und Arbeitervereine entstanden, die allerdings keine einheitlichen Ziele verfolgten und aufgrund der Heterogenität des Landes und der schnell wachsenden Zahl von Arbeiterverbänden untereinander rivalisierten.[123] Von der Mobilisierung durch die erste Internationale Arbeiter-Assoziation 1864 führte der steinige Weg über die Gründung des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB) 1881 und das mit Bundesgeldern subventionierte Sekretariat des Schweizerischen Arbeiterbunds bis zur 1888 gegründeten Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS), die wenig später ihren ersten Nationalratssitz gewinnen konnte.[124] Wie der 1894 in Olten vollzogene Zusammenschluss der bisher kantonal ausgerichteten liberalen Strömungen zur Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz (FDP)

geschah die Gründung einer politischen Dachorganisation für die Arbeiterbewegung im Vergleich mit dem Ausland somit relativ spät.[125] Ähnlich beschwerlich gestaltete sich die Bildung einer landesweiten Partei der Katholisch-Konservativen (KK). Diese organisierten sich ab 1894 in der Katholischen Volkspartei, wenige Jahre nachdem Josef Zemp als erster Konservativer in den Bundesrat gewählt worden war und somit die Phase beendet war, in der ausschliesslich Angehörige der «freisinnigen Grossfamilie» die Mitglieder der Landesregierung stellten. Der seit der Gründung des Bundesstaats bestehende Verfassungskonflikt zwischen Liberalen und Konservativen wurde dadurch beigelegt.[126]

Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts entstand somit die Praxis, die Spitzenverbände systematisch in die Prozesse von Gesetzgebung und Vollzug einzubinden. Die Entwicklung hin zur «Verbandsdemokratie» hatte ihren Anfang genommen.[127] Dass sich das «republikanische Ideal» der Aufklärung, in dessen Zeichen der schweizerische Bundesstaat zur Jahrhundertmitte gegründet worden war, bereits stark abgenutzt hatte, zeigte sich aber nicht nur in dieser Vermischung von wirtschaftlichen und öffentlichen Interessen.[128] Seit den 1880er-Jahren waren staatliche Institutionen laut Charles Maier «zunehmend darauf ausgerichtet, die Alltagsattribute der Gesellschaften, die sie regierten, prägend zu beeinflussen. Sie verfolgten eine umfassendere und stärker interventionistische Agenda, und die von ihnen angestrebten Resultate waren mit einem anderen Verständnis ihres Auftrags verbunden.»[129] Die Behörden griffen also in immer mehr Bereiche der Gesellschaft ein. Sie nahmen die Entschärfung der sozialen Frage in Angriff, initiierten Bildungsreformen und Infrastrukturprojekte, sammelten Wissen in Form statistischer Daten über Bevölkerung, Territorium und Wirtschaft, gründeten Kolonien, entwickelten Rechtssysteme und bauten professionalisierte Militär- oder Verwaltungsapparate auf.[130] Die Gründe für diesen neuen Stellenwert des Staats waren vielfältig. Unzufriedenheit mit den herrschenden Zuständen und neue Technologien der Herrschaft wirkten ebenso darauf ein wie die Konkurrenz der Länder unter den Bedingungen eines «imperialen Zeitalters».[131] Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung ab 1875 unter dem Einfluss der «Grossen Depression» liess zudem starke Zweifel an der Effektivität liberaler Selbstorganisation nach dem Prinzip von Adam Smiths «invisible hand» aufkommen.[132] Stattdessen sahen sich die Staaten zu einem «Interventionismus wider Willen» gedrängt, sei es in Form der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die ärmeren oder in Form einer Zollpolitik zum Schutz der Geschäftsinteressen der reicheren Bevölkerungsteile.[133]

Diese Ausweitung der Staatlichkeit in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg wurde gemäss Maier von drei Entwicklungen begleitet, welche die liberalen Prinzipien auch in den wenigen formell demokratischen Ländern infrage stellten. Erstens war der Staat von der Kooperation machtvoller Gruppen in der Gesellschaft abhängig, wobei diese einem institutionell «starken» Staat nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstanden, wenn er sich um den Schutz ihrer Interessen kümmerte oder sie bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben einband.[134]

Zweitens stieg der Einfluss einer nicht demokratisch, sondern kraft ihres Expertentums legitimierten Verwaltungselite. Deren Autorität basierte in erster Linie auf ihrer «Gouvernementalität», also ihrer Fähigkeit, die komplexe moderne Gesellschaft zu organisieren und dadurch regierbar zu machen.[135] Soziologen, Nationalökonomen und Kartografen entwickelten Theorien des Zusammenlebens, unterteilten die Menschen in «Rassen» oder «Klassen» und sammelten massenhaft Daten über soziale Verhältnisse, wirtschaftlichen Wandel oder territoriale Strukturen. Diese neue Politik auf der Grundlage von moderner Wissenschaft, Typologie und Expertentum ermöglichte nicht nur eine systematische, im Vergleich zu früher rationaler scheinende Staatlichkeit, sondern auch einen bislang unerreichten Grad an sozialer Kontrolle und Disziplinierung: «Die Interventionsmöglichkeiten des neuen Staates hingen davon ab, dass er eine organische Gesellschaft postulierte, die sich messen und formen liess.»[136] Drittens etablierte sich in Europa gegen Ende des 19. Jahrhunderts von den Vereinigten Staaten her kommend eine neue Form der politischen Partei. Unabhängig von ihrer Position auf der politischen Landkarte war diese neue Partei auf nationaler wie lokaler Ebene hierarchisch organisiert und zeichnete sich durch professionelle Wahl- und Werbekampagnen, Mechanismen zur Disziplinierung der Mitglieder sowie eine zentrale Leitung aus. Im Unterschied zur älteren «Honoratiorenpolitik» war ihr Ziel die Mobilisierung möglichst vieler Wählerstimmen, eine «Massenpolitik, bei der eine Partei mit ihren Hinterzimmervereinbarungen und ihrer professionellen Organisation die Regierungsgeschäfte wirklich in die Hand nahm.»[137]

Zeichen dieser drei Formen von Einflussnahme auf Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung lassen sich auch in der Schweiz ab 1874 beobachten, wenn auch beispielsweise die Stellung der politischen Parteien im halb direktdemokratischen System vergleichsweise schwach blieb.[138] Da diese neue Politik nicht in erster Linie auf Wahlen, Parlamentsentscheiden oder Verfassungsartikeln, sondern ebenso auf Expertenschaft, Klientelbeziehungen und «political machines»[139] beruhte, stand sie zu den Vorstellungen liberaler Demokratie, wie sie beispielsweise von Abraham Lincoln als Herrschaft «of the people, by the people, for the people» idealistisch formuliert worden waren, in zunehmendem Widerspruch.[140] Obwohl immer mehr Staaten Parlamente einrichteten, deren Befugnisse sowie den anfangs engen Kreis der Wahlberechtigten ausweiteten, waren demokratische Grundlagen der Entscheidungsfindung nicht mehr notwendige Voraussetzungen für eine «gute Politik».[141] Legitimität konnte – wie bei der Anwendung von Notrecht – auch «aus der Klugheit des Ergebnisses erwachsen, nicht aus dem Verfahren, mittels dessen es zustande kam».[142] Im Licht dieser politischen Veränderungen ist bezeichnend, dass die Jahre um 1891 von einigen Autoren als Wendepunkt ausgemacht wurden, in dem die liberale Elite begann, sich von den «Idealen des 19. Jahrhunderts» abzuwenden. Auch in der Schweiz wurde nun ein Kurswechsel hin zu einem «modernisierten Konservatismus» vollzogen, dessen augenfälligste Symbole der Einzug der einstigen Gegner von 1847 in den Bundesrat und der erstmals landesweit gefeierte Nationalfeiertag waren.[143]

zurück

2.5 Krise und Vertrauensverlust

An der Wende zum 20. Jahrhundert kam es in der westlichen Staatenwelt zu einer Krise von politischer Legitimation und Repräsentation. Obwohl in vielen Ländern die demokratischen Partizipationsrechte ausgeweitet wurden und sozialpolitische Anstrengungen bestanden, waren weiterhin grosse Teile der Bevölkerung durch restriktive Wahlsysteme von der politischen Teilnahme ausgeschlossen, blieben die Lebensverhältnisse vieler Menschen prekär und wuchs die Diskrepanz zwischen der «Rhetorik des liberalen Parlamentarismus» und den oligarchischen Strukturen vieler Regierungen, die von Affären und Skandalen belastet waren.[144] Aus Schweizer Perspektive gab der Ökonom Walter Eggenschwyler dieser Krisenwahrnehmung Ausdruck:

> «Die zunehmende Verwirtschaftlichung der Kulturwelt, die Umrechnung aller Werte und Einflüsse in Geldwert, die Kommerzialisierung der öffentlichen Meinung durch die Presse, die wachsende Konzentration dieser Presse, der Finanz- und der Großindustrie, die steigende Machtanhäufung in einzelnen Händen – und nicht zuletzt der wachsende Einfluß der staatlichen Beamtenschaft, die allmähliche Herausdrängung der Gesetzgeber und Minister aus ihrer beherrschenden Stellung, die offenbare Unfähigkeit der Volksvertretungen zur gewissenhaften Erledigung ihrer stets wachsenden, ihnen über den Kopf wachsenden Kompetenzen sind nicht dazu angetan, das demokratische Credo zu bestärken.»[145]

Unter dem Eindruck dieser Zweifel an der politischen Organisation entstand an beiden Enden des Parteienspektrums eine scharfe Demokratiekritik. Ob es Nationalisten waren, die eine Elitenherrschaft nach Massgabe eines historisch konstruierten Ancien Régime forderten, oder Anarchisten, die den Sturz jeglicher Herrschaft propagierten: der Status quo des modernen Staats und sein Regierungssystem waren für einige Beobachter keine brauchbaren Modelle für die Zukunft mehr.[146] Zu dieser radikalen und nicht selten gewaltbereiten Infragestellung des politischen Systems kam eine vor allem in mittelständischen Bevölkerungsteilen vorhandene Befürchtung, die Beteiligung von immer mehr Menschen am politischen Prozess würde sich als Gefahr für die etablierte Gesellschaftsordnung und als Nachteil im «Darwinian struggle» um Kolonien und Absatzmärkte erweisen.[147]

Die grösste Herausforderung beim Versuch, die konfligierenden Interessen in der Gesellschaft auszugleichen, war der Ruf einer politisch immer aktiveren und organisatorisch rasch wachsenden Arbeiterbewegung nach Besserstellung, Reformen und Partizipation. Auch in der Schweiz gewann in den zwei Jahrzehnten vor dem Weltkrieg die Konfrontation zwischen der Arbeiterbewegung und den «freisinnigen Inhabern des Regierungsmonopols» an Schärfe.[148] Das rasche industrielle Wachstum zog arbeitssuchende Menschen aus dem In- und Ausland in die Schweizer Städte, wo sich soziale Brennpunkte bildeten, sich Spannungen aufluden und Gewerkschaften gegründet wurden, was das «Konfliktpotential in der schweizerischen Gesellschaft in einem bisher unbekannten Ausmass anstei-

gen liess».[149] Eine «grosse Kluft» begann die Schweizerinnen und Schweizer nicht nur in sozioökonomische Klassen, sondern auch in verschiedene Lebensräume und Kulturen zu trennen.[150] Am 1. Mai 1890 feierte die schweizerische Arbeiterbewegung erstmals ihren Tag der Arbeit, 1904 beschloss die Sozialdemokratische Partei mit einem «marxistisch geprägten Parteiprogramm» die Konfrontation mit den bürgerlichen Kräften.[151] Als Mittel gegen eine aus ihrer Sicht zu unternehmerfreundliche Politik und einen mangelhaften Schutz der Arbeitnehmer, wurde die bereits intensiv genutzte Möglichkeit von Referendum und Initiative durch das Instrument der Arbeitsniederlegung ergänzt. Bis 1914 kletterte die Zahl der Streiks auf mehr als 2400.[152] Robert Grimm, einer der einflussreichsten Schweizer Sozialdemokraten des frühen 20. Jahrhunderts, sah im «politischen Massenstreik» einer möglichst grossen Zahl von Arbeitern ein schlagkräftiges Mittel, um deren Interessen in der Politik durchzusetzen. Erprobt wurde dieser Weg unter anderem im Zürcher Generalstreik von 1912, auf den Unternehmer mit Aussperrungen, Streikbrechern und schwarzen Listen, die Zürcher Behörden mit Demonstrationsverbot und Militäraufgebot antworteten.[153] Für den sozialpolitisch engagierten Theologen Leonhard Ragaz trat in Ereignissen wie diesem der «Dämon des Bürgerkrieges» in Erscheinung.[154]

Die im internationalen Vergleich hohe Streikhäufigkeit machte deutlich, dass die liberale Schweizer Gesellschaft «auf die Bewältigung der zugrundeliegenden Fragen schlecht gerüstet war».[155] Auch die Mechanismen der direkten Demokratie hielten für die Konflikte zwischen Arbeitern und freisinnig geprägtem Staat keine entschärfende Antwort bereit, sie erwiesen sich sogar oftmals als Bremse einer ausgleichenden Sozialpolitik. Zum einen hatten politische Sachfragen einen für den «Normalbürger» kaum mehr überblickbaren Komplexitätsgrad erreicht, was Abstimmungen oftmals auf die Frage reduzierte, «ob man Regierung und Parlamentsmehrheit vertraue oder nicht». Vor allem in der bäuerlichen und lateinischen Schweiz sowie in wirtschaftsliberalen Kreisen entstand ein Misstrauen gegenüber der Berner Bürokratie und dem ausufernden «Staatssozialismus» (siehe Kapitel 6.3), das Kompromisse zwischen den sozialen Gruppierungen blockierte. Zum anderen verhinderten die zeitaufwendigen Prozesse der Aushandlung mehrheitsfähiger Lösungen und die heterogener gewordene politische Landschaft die rasche Umsetzung sozialpolitischer Vorhaben.[156]

Da sie in Legislative und Exekutive bislang kaum vertreten war, bestand eine zentrale Forderung der Linken in der Änderung des Repräsentationsprinzips im Nationalrat, das bislang auf der Mehrheitswahl basierte und damit kleinere Parteien gegenüber den etablierten Freisinnigen benachteiligte. Die Sitzverteilung im Nationalrat hatte sich trotz der gewachsenen Wählerschaft der Sozialdemokraten bis 1911 denn auch kaum verändert (Grafik 2). Während die Verhältniswahl bereits in einigen Städten und Kantonen eingeführt worden war, scheiterten auf Bundesebene bis zum Ersten Weltkrieg zwei diesbezügliche Initiativen, einmal auch verknüpft mit der Volkswahl des Bundesrats. Im Unterschied zum 1874 eingeführten Referendum war die Erfolgsquote der Verfassungsinitiativen

zurück

Grafik 2: Sitzverteilung der Parteien im Nationalrat, 1848–1919

0 20 40 60 80 100 120 140 160 180 200

1848
1851
1854
1857
1860
1863
1866
1869
1872
1875
1878
1881
1884
1887
1890
1893
1896
1899
1902
1905
1908
1911
1914
1917
1919

Radikale, FDP · Liberaldemokraten · Katholisch-Konservative · Demokratische Linke · SPS · BGB · Diverse

Quelle: Ritzmann-Blickenstorfer, Statistik, Tab. X.6, S. 1044.

generell äusserst gering. Wie in anderen Bereichen bewährte sich auch bei der Änderung des Wahlsystems schliesslich der «Grundsatz des Erfolgs durch Wiederholung», wenn auch erst am Ende des Ersten Weltkriegs (siehe Kapitel 6.2).[157]

Der Kampf der Arbeiterorganisationen um den Zugang zur Politik und die Anläufe zur Reform des schweizerischen Wahlsystems lassen sich in einer breiteren Debatte um die Demokratie verorten, die im Kontext der im Ausland aufgetauchten Kritik am Staat gesehen werden kann. Abgesehen von den Ansichten jener sehr heterogenen Bewegung, die Hans-Ulrich Jost als «reaktionäre Avantgarde»[158] identifiziert hat, wurde in der Schweiz allerdings weniger das politische System an sich als vielmehr dessen Ausgestaltung und Effizienz unter den Bedingungen einer freisinnigen Dominanz in Parlament, Regierung und Verwaltung hinterfragt. Obwohl sich die Einführung des Referendums 1874 auf den weiteren Ausbau der Bundeskompetenzen verzögernd ausgewirkt hatte und nach dem «Schlussstein» der Verfassungsinitiative die Bereitschaft zur Umgestaltung

Grafik 3: Organigramm der Bundesverwaltung, Anfang 1914

Bundesrat

Hans Schatzmann	Edmund Schulthess	Arthur Hoffmann	Felix-Louis Calonder	Ludwig Forrer
Bundeskanzlei	**Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement**	**Politisches Departement**	**Departement des Innern**	**Post- und Eisenbahndepartement**
	Handel	Auswanderungswesen	Abteilung für Kultur, Wissenschaft und Kunst	Eisenbahnwesen
	Industrie	Vertretung der Schweiz im Auslande	Statistisches Büro	Postwesen
	Bundesamt für Sozialversicherung	Vertretung des Auslandes in der Schweiz	Gesundheitsamt	Telegraphenwesen
	Landwirtschaft		Oberbauinspektorat	
			Landeshydrographie	
			Direktion der eidg. Bauten	
			Inspektion für Forstwesen, Jagd u. Fischerei	
			Amt für Mass und Gewicht	

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskalender 1914.

der politischen Rahmenbedingungen zurückgegangen war, wurden auch in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg noch Aufgaben an die oberste staatliche Ebene übertragen.[159] Mit der Annahme des «Rückkaufgesetzes» von 1898 und der anschliessenden Verstaatlichung der grössten Eisenbahngesellschaften wurde ein – aus liberaler Sicht demütigender – Schlussstrich unter den seit einem halben Jahrhundert schwelenden Eisenbahnstreit gezogen.[160] Die 1902 gegründeten Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) machten nicht nur Tausende Angestellte der ehemaligen Privatbahnen zu Staatsbediensteten im «mächtigsten Betrieb des Bundes», Rückkauf und Investitionen in die sanierungsbedürftige Infrastruktur benötigten ausserdem beträchtliche Geldmittel.[161] Ähnliches galt für weitere Zentralisierungs- beziehungsweise Vereinheitlichungsvorhaben nach der Jahrhundertwende. 1907 kam eine Revision des Militärorganisationsgesetzes,[162] 1912 ein Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (die «Lex Forrer»)[163] zustande. Ebenfalls 1912 trat das Zivilgesetzbuch in Kraft, nachdem bereits 30 Jahre zuvor mit dem Obligationenrecht ein erster Schritt zur Harmonisierung der schweize-

Bundesrat			
Camille Decoppet		Eduard Müller	Giuseppe Motta
Militärdepartement		**Justiz- und Polizeidepartement**	**Finanz- und Zolldepartement**
Generalstabsabteilung	Pferderegieanstalt in Thun	Justizabteilung	Finanzwesen
Infanterie	Pulververwaltung	Grundbuchamt	Zollverwaltung
Kavallerie	Militärrechtspflege	Polizeiabteilung und Departementskanzlei	Alkohol-Verwaltung
Artillerie	Landesverteidigungskommission	Zentralpolizeibureau	
Genie	Befestigungskommission	Bundesanwaltschaft	
Sanität	Artilleriekommission	Versicherungsamt	
Veterinärwesen	Militäreisenbahnkommission	Amt für geistiges Eigentum	
Oberkriegskommissariat	Pensionskommission		
Kriegstechnische Abteilung	Kommission der Winkelriedstiftung		
Kriegsmaterialverwaltung	Militärkassationsgericht		
Landestopographie			

rischen Privatrechtskodifikation vollzogen worden war.[164] Später als in anderen europäischen Staaten und unter dem Einfluss des SHIV wurde ausserdem 1905 die Errichtung einer Zentralbank beschlossen, welche fortan das Monopol auf die Emission von Banknoten besass.[165] Mit der Eröffnung staatlicher Monumente wie des Parlamentsgebäudes am Bundesplatz 1902, des Landesmuseums 1898 und einer Vielzahl von modernen Verwaltungsgebäuden wurde diese institutionelle Stärkung des Zentralstaats auch baulich unterstrichen.[166]

Die Auflistung solcher Zentralisierungsschritte erweckt den Eindruck einer reibungslosen, sich aus der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft fast zwangsläufig ergebenden Konzentration von Kompetenzen beim Bund. Wie gezeigt war dieser Prozess aber nicht linear auf einen «starken Staat» hin ausgerichtet und durch vielerlei Konflikte geprägt, die den Zyklus von öffentlicher Debatte, Rechtsetzung und Umsetzung verlangsamen oder beschleunigen konnten. Mit der Diskussion um die Bundesaufgaben eng verknüpft war die Frage der «Anpassung des Staatsapparates an die Gegebenheiten und Anforderungen

der Zeit», wobei besonders die Stellung des Bundesrats umstritten war.[167] 1875 beschäftigte der Bund rund 8500 Personen, von denen mehr als 80 Prozent bei den Post- und Telegrafiebetrieben arbeiteten.[168] Bis 1913 wuchs dieser Personalbestand auf mehr als 66 000 Angestellte an, wovon aber kaum ein Zehntel in der eigentlichen «Bundeszentralverwaltung» (Grafik 3) tätig war. Der starke Anstieg nach der Jahrhundertwende resultierte dagegen aus der Verstaatlichung der Eisenbahnen, deren Personal nun mehr als die Hälfte aller vom Bund Beschäftigten ausmachte.[169]

Dimensionen und Befugnisse der staatlichen Verwaltung waren stets ein Thema der politischen Debatten, besonders im Vorfeld des Ersten Weltkriegs wurde die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Verwaltungsreform thematisiert. Zu Jahresbeginn 1910 bemerkte dazu die «Neue Zürcher Zeitung» (NZZ): «Jahr für Jahr haben wir dem Bunde neue Kompetenzen übertragen; Jahr für Jahr haben sich die Dienstzweige vermehrt, während die alten sich ungeheuer ausdehnten. Mächtig hat sich der Bund entwickelt; doch seiner Exekutive liessen wir das enge Gewand des Kleinkrämers.»[170] Im Zentrum stand die Frage, ob der Bundesrat seine Departemente noch im Griff hatte oder vor lauter Verwaltungsgeschäften die Funktion als «oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft» (so definiert im Artikel 95 der Bundesverfassung) gar nicht mehr wahrnehmen konnte.[171] Wie 1907 der Staatsrechtler Fritz Fleiner festhielt, war der Regierung, welche zwar den Vollzug, nicht aber die Entscheidungsgewalt an die Departemente delegieren konnte, durch die Zunahme der Bundeskompetenzen «eine ungewöhnliche Fülle von Macht und Arbeit übertragen worden», die umso grösser war, «als der Bundesrat neben den Verwaltungsgeschäften gleichzeitig die rein politischen Angelegenheiten der Eidgenossenschaft zu besorgen hat, an der Gesetzgebung beteiligt ist und […] faktisch Verwaltungsrechtsprechung und Verfassungsgerichtsbarkeit ausübt». Für Fleiner hatte sich der Bund in seinen Zuständigkeitsbereichen «zum zentralisierten Beamtenstaat ausgewachsen», an dessen Spitze eine überlastete und überforderte Regierung stand.[172]

Laut Hanspeter Schüepp drückte sich in der Debatte um die Verwaltungsreform ein «weitverbreitetes Misstrauen gegen ein wirkliches oder auch nur scheinbares persönliches Regiment» eines einzelnen Bundesrats sowie eine allgemein herrschende Ablehnung des Bürokratischen aus.[173] Gleichzeitig bestand aber ein Interesse an einer als Kollegialbehörde entscheidenden Landesregierung, die ein Gegengewicht zum von «Spezialinteressen kleinerer und grösserer Interessenkreise» beeinflussten Parlament bilden sollte. «Umso bedeutsamer und wichtiger wird natürlich die Stellung des Bundesrates als derjenigen Behörde, die den Beruf in sich fühlt, die allgemeinen Interessen gegebenenfalls mit aller Energie zu vertreten», so argumentierte im Januar 1914 die Basler «National-Zeitung» für eine Stärkung der Exekutive.[174] Ein autonom handlungsfähiger Bundesrat, womöglich mit einem durch die Volkswahl legitimierten Mandat, würde in der Vorstellung mancher zeitgenössischer Beobachter die Verwaltung demokratischer Kontrolle unterstellen und unabhängig vom durch «Parteigeist», linke Opposition und

zurück

Proporzgedanken gelähmten «Parlamentarismus» regieren.[175] Der Genfer Journalist Horace Micheli prophezeite sinngemäss 1911: «L'avenir est à un pouvoir exécutif fort, élu directement par les citoyens et à une extension toujours plus grande des droits de la démocratie directe et du pouvoir législatif du peuple.»[176] Ähnlich gelagert waren Überlegungen des Juristen Carl Hilty, der aber einem Umbau des Regierungssystems in Richtung eines «aufgeklärten Despotismus» ablehnend gegenüberstand. Nicht zuletzt, da dafür «die gehörigen Träger nur schwer zu finden» wären.[177]

Wie in anderen Staaten stand im Zentrum der Debatte um die zukünftige Staatsform auch in der Schweiz die Frage, ob das Land «im modernen internationalen Wettbewerb mit [seinem] staatsrechtlichen Apparat noch nachkommen» würde oder ob dazu nicht einige Elemente der «politischen Tradition», wie das starke Parlament oder die Autonomie der Kantone, geopfert werden mussten.[178] Begonnen hatten die Arbeiten an der Verwaltungsreform bereits 1904, bis zu einem Parlamentsbeschluss dauerte es dann jedoch zehn Jahre. Der Bundesrat bestand ihm zufolge weiterhin aus sieben von der Bundesversammlung gewählten Mitgliedern, die über alle Geschäfte als Kollegialbehörde entscheiden und gleichzeitig als Vorsteher ihres Departements amtieren mussten. Allerdings konnten nun «bestimmte Geschäfte» an die Departemente delegiert werden (siehe Kapitel 3.4).[179] Wie in den vorangegangenen Jahrzehnten korrespondierten die Zentralisierungstendenz und der Ausbau der Berner Verwaltung mit einem Anstieg der Bundesausgaben, die sich zwischen 1890 und 1913 noch einmal verdreifachten (siehe Grafik 1).

Europa bot in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg ein zutiefst gegensätzliches Bild. Auf der einen Seite stand der Kontinent im Zeichen militärischer Aufrüstung, kolonialer Rivalität, nationalistischen Prestigedenkens, autokratischer Tendenzen und permanenter Krisen an seinen Rändern.[180] Auf der anderen Seite war die Jahrhundertwende aber ebenso eine Zeit internationaler Vertragswerke, weltweiter Mobilität, wissenschaftlich-technischer Zuversicht, politischer Stabilität, ökonomischer Dynamik sowie von Demokratie- und Friedensbestrebungen.[181] Als Industriestandort, Finanzplatz, Tourismusdestination, Einwanderungsziel und Sitz internationaler Organisationen nahm auch die Schweiz direkt oder indirekt an diesen widerspruchsvollen Prozessen des «Hochimperialismus» teil.[182] Und wie im Rest der industrialisierten Welt lässt sich auch für die Schweiz nach 1900 eine «Krise des Liberalismus» konstatieren.[183]

Auf den ersten Blick stand der Freisinn nach der Jahrhundertwende im Zenit seiner Macht. Trotz gelegentlicher «Referendumsstürme» liess sich seine politische Agenda durch Mehrheiten in Parlament und Exekutive ohne grössere Probleme verfolgen. Die 1894 gegründete FDP zeichnete sich durch eine scheinbar hohe Geschlossenheit aus und konnte sich auf die Unterstützung der wirtschaftlichen Spitzenverbände verlassen.[184] Bei genauerer Betrachtung jedoch zeigten diese «blendenden Symbole des freisinnigen Bundesstaates» deutliche Risse.[185] Fälle von Machtmissbrauch, Misswirtschaft sowie der Vermischung persönlicher

und öffentlicher Interessen nagten nicht nur an Glaubwürdigkeit und Autorität des freisinnigen Unternehmertums, sie waren Zeugnis einer «latenten Krise des liberalen Systems», wegen deren sich viele vom Freisinn, seinen politischen Projekten sowie den von ihm geprägten Institutionen ab- und Alternativen links oder rechts der FDP zuwandten.[186] Traten ehemalige Mitglieder der liberalen «Grossfamilie» in die an Stärke gewinnende Arbeiterbewegung der wachsenden Industriestädte ein, wurden sie zum Ziel staatlicher Repressionen und Überwachung, deren institutionelle Grundlagen 1889 mit dem Aufbau der ständigen Bundesanwaltschaft und Bundespolizei geschaffen wurden.[187] Schlossen sich die Abweichler dagegen den entstehenden Organisationen des bäuerlich-gewerblichen Bürgertums an, begrüsste sie der Freisinn bald als Verbündete im Kampf gegen «revolutionäre Umtriebe».[188]

Begleitet wurden Skandale, soziale Spannungen und Auflösungserscheinungen der freisinnigen «Staatspartei»[189] von einer tiefen Verunsicherung des liberalen Bürgertums. Die wirtschaftliche Entwicklung nach 1890 war von starken Schwankungen geprägt und die Zunahme staatlicher Interventionen vor dem Ersten Weltkrieg war nicht zuletzt eine Reaktion auf diese ökonomischen Herausforderungen und ihre sozialen Folgen. Eine Reaktion, die dem Prinzip eines Staats, der sich aus möglichst vielen Bereichen von Gesellschaft und Wirtschaft fernhielt, grundsätzlich widersprach. Denn der Liberalismus des 19. Jahrhunderts war, wie der britische Historiker Eric Hobsbawm in seiner massgebenden Darstellung der Epoche vor dem Ersten Weltkrieg festgehalten hat, «the anarchism of the bourgeoisie and, as in revolutionary anarchism, it had no place for the state».[190] Beides, die unsichere Wirtschaftslage und der mit Sorge beobachtete «Staatsinterventionismus»,[191] liessen Zweifel am liberalen Fortschrittsversprechen aufkommen, die zwar durch «patriotischen Enthusiasmus, festliche Folklore, Erinnerungsfeiern und Landesausstellungen»[192] zu kaschieren versucht, letztlich aber nicht zerstreut werden konnten. Hinter «grossartigen Staatsapparaten und dem mondänen Leben einer bürgerlich-aristokratischen Gesellschaft», so Hans Ulrich Jost, verbargen sich ein angeschlagenes politisches System, eine löchrige «civil society» und das Ende der Utopie des Liberalismus. Statt der in Sonntagsreden beharrlich evozierten Ideen von 1848 prägten wirtschaftliche Sachzwänge, soziale Polarisierung und lähmender Partikularismus die Politik der Jahrhundertwende.[193]

Carl Hilty, als freisinniger Nationalrat und angesehener Rechtswissenschaftler «eine Art öffentliches Gewissen der liberalen Schweiz»,[194] verknüpfte diese Krisenwahrnehmung mit düsteren Zukunftsvisionen. Unter dem programmatischen Titel «Fin de Siècle» prangerte er 1899 Materialismus, Agnostizismus und Egozentrismus seiner Zeit an und warnte gleichzeitig, dass «die jetzige äusserlich glänzende Kultur wieder einer Verwüstung unterliegen könnte».[195] Noch schärfere Worte für die politischen Zustände wählte 1910 der Freiburger Schriftsteller und Literaturwissenschaftler Gonzague de Reynold, der zum führenden Kopf der neokonservativen Bewegung in der Schweiz werden sollte:

zurück

> «Cette Suisse religieuse, héroïque, créatrice de tant de génie et tant d'art, qu'en fait aujourd'hui la démocratie qui la gouverne? […] Comme, d'année en année, le «personnel gouvernemental» baisse, nous sommes entre les mains de coteries, honnêtes encore, mais de plus dépourvues de culture. On vit de compromis et de cotes mal taillées. Un matérialisme bête, – vous savez, les fameuses «questions économiques»! – envahit tout. Notre tradition, on la méprise; notre passé, on le fausse; nos gloires, on les ignore. L'étranger nous ronge à chaque bout, et l'on fait tout pour lui.»[196]

Angesichts dieser Zweifel am staatlichen Fundament und Ahnungen des Niedergangs ist bemerkenswert, dass es gerade in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg zu einer Häufung von Literatur kam, welche die Vorzüge des politischen Systems der Schweiz und die aussergewöhnliche Freiheit ihrer Bürger hervorhob. Darin kam ein Selbstbewusstsein «demokratischer Überlegenheit» zum Tragen, das bisweilen missionarische Züge annahm: «Man verglich sich mit dem Ausland, pries die Vorteile des eigenen politischen Systems mit seinen ausgebauten Volksrechten und empfahl den Völkern Europas die Nachahmung des schweizerischen Beispiels.»[197] Das Phänomen war nicht auf bekannte Schweizer Autoren wie den Journalisten Theodor Curti oder den in Harvard und Genf wirkenden Ökonomen William Rappard beschränkt.[198] Im Kontext der politischen Kontroversen der Jahrhundertwende stiess es im Ausland auf einen Resonanzraum, in dem das schweizerische Modell als Vorbild für politische Reformen dienen sollte.[199] In den Vereinigten Staaten, wo Bewegungen wie das Progressive Movement eine «geistige Erneuerung der amerikanischen Demokratie» forderten, fand besonders die in der Schweiz praktizierte Bürgerbeteiligung Anklang.[200] Rappard erläuterte 1912 seiner Leserschaft «compelling reasons which make the Swiss experience in direct democracy well worth considering in the United States» und untermauerte diese Empfehlungen mit einer langen Liste in den USA publizierter Artikel mit Titeln wie «Switzerland's Model Democracy», «Genuine Democracy in Switzerland» oder «Swiss Solutions of American Problems».[201]

2.6 Kriegsbereitschaft

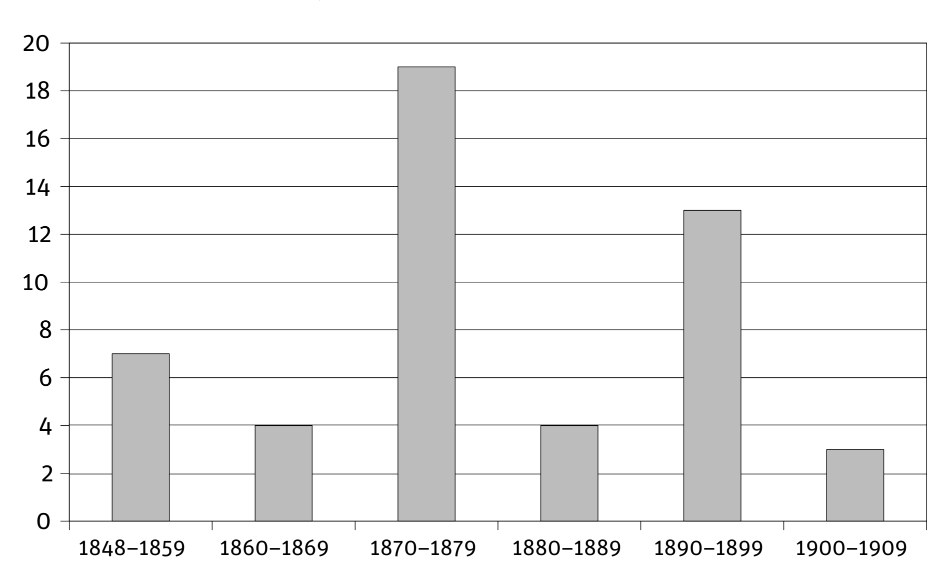
Während sich Regierungskritiker in Europa und den USA mit Blick auf die Schweiz dem Ausbau der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten und dem Ausgleich gesellschaftlicher Konflikte widmeten, wies die staatliche Entwicklung in eine gänzlich andere Richtung. Wie Charles Maier festhält, begann mit dem 20. Jahrhundert ein Zeitalter der Ausnahmezustände, die immer dann für notwendig erachtet wurden, «wenn die Rechts- oder gar Verfassungsordnung mitsamt ihrem Schutz der Bürgerrechte einer Bedrohung für die Nation nicht mehr Herr wurde und deshalb aufgehoben werden musste».[202] Obwohl «Ausnahmezustand» als politisch-rechtlicher Terminus vor 1914 kaum zur Anwendung kam und die theoretische Erschliessung des Konzepts erst in den Arbeiten

des umstrittenen deutschen Staatsrechtlers Carl Schmitt nach dem Ersten Weltkrieg begann, war die Tendenz zu einer «Erweiterung der Regierungsgewalt» auf notrechtlichem Weg bereits vorher vorhanden (siehe Kapitel 1.4).[203] Die Verschiebung der politischen Gestaltungskraft hin zur Exekutive manifestierte sich also nicht nur im beschriebenen Ausbau der Kompetenzen staatlicher Verwaltung und dem Bedeutungsverlust der Parlamente, sondern sie schlug sich ebenso in «quasidiktatorischen Vorkehrungen der modernen Verfassungssysteme» nieder, die unter Bezeichnungen wie «martial law», «Belagerungszustand» oder «état de siège» in den Grundgesetzen einiger Staaten festgeschrieben wurden (siehe Kapitel 3.2).[204] Als Reaktion auf innere Unruhen, politische Blockaden, ökonomische Krisen oder zwischenstaatliche Konflikte kamen nun immer häufiger «Notstandsrecht» und «ausserordentliche Vollmachten» zum Einsatz, wenn die staatliche Souveränität als gefährdet und die parlamentarischen Entscheidungsverfahren als zu schwerfällig oder nicht in die intendierte Richtung weisend eingeschätzt wurden.[205] Stattdessen wurde der Ausnahmezustand verhängt, in dem Regierung oder Armee die notwendigen Entscheidungen selbst treffen und umsetzen konnten.

Tendenzen zur notrechtlichen Massnahmenpolitik bestanden auch in der Schweiz, denn wie Grafik 4 zeigt, wurde während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und vor allem nach der Einführung des dringlichen Bundesbeschlusses 1874 mehrfach auf das von der Verfassung vorgesehene oder das extrakonstitutionelle Notrecht zurückgegriffen.[206] Weitergehende Konzeptionen eines «Ausnahmezustands» und die damit in engem Zusammenhang stehenden Vorbereitungen auf einen grossen Konflikt zwischen den europäischen Staaten können bis auf die Zeit nach dem Deutsch-Französischen Krieg zurückverfolgt werden.[207] Der konservative Luzerner Rechtshistoriker und Nationalrat Philipp Anton von Segesser merkte in der parlamentarischen Debatte um die Verlängerung des Vollmachtenbeschlusses vom 16. Juli 1870 an, die Ermächtigung des Bundesrats habe gleich zwei Diktaturen geschaffen: «Eine solche des Bundesrates und eine weitere des Generals».[208] Der Winterthurer liberal-radikale Johann Jakob Scherer nahm diese Feststellung auf und beantragte die Ausarbeitung eines Gesetzes, «welches geeignet ist, die Rechte und Pflichten als eines neutralen Staates im allgemeinen sowie die diesfälligen Obliegenheiten sowohl der Zivil- und Militärautoritäten als des einzelnen Bürgers im speziellen festzulegen».[209] Nach Scherers Auffassung hatten die zurückliegenden Krisen schwerwiegende Kompetenzkonflikte zwischen Parlament, Regierung und Armeeleitung offenbart, die sich nur durch die Schaffung eines expliziten Notstandsgesetzes klären liessen. Bundesrat Jakob Dubs lehnte diese erste Forderung nach einer gesetzlichen Regelung der Vollmachten jedoch ab, da eine flexible, an die jeweilige Krisensituation anpassbare «Neutralitätsverordnung» einer festen Norm überlegen sei: «Das Leben [bildet] fast in jedem Krieg wieder neue Situationen heran, denen durch rasche Ergänzung und geeignete Anpassung der allgemeinen Neutralitätsnormen Rechnung getragen werden müsse. Wäre ein Gesetz vorhanden, so wäre

zurück

Grafik 4: Vollmachtenbeschlüsse, Bundesinterventionen und dringliche Bundesbeschlüsse, 1848–1909



Quellen: Suter, Notrecht, S. 34–130; Wili, Bundesinterventionen, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26427.php und Schweizerische Bundeskanzlei, Dringliche Bundesbeschlüsse bis 1949, www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_5_01.html.

der [Bundesrat] solchen Eventualitäten gegenüber, die von den bedenklichsten Folgen begleitet werden könnten, ohnmächtig und selbst die [Bundesversammlung] sehr gehemmt. Würde man sich hier die Fesseln eines Gesetzes anlegen, so wäre dies ein grosser, politischer Fehler.»[210]

Der Versuch von 1870, die Befugnisse von Regierung und Armee in Notlagen gesetzlich zu verankern, schlug zwar fehl, auf Verwaltungsebene beschäftigten sich die Bundesbehörden in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg jedoch weiter mit der rechtlichen Gestaltung zukünftiger Ausnahmezustände. In einer für das JPD verfassten «Konzeption der Militärgerichtsbarkeit als Kriegsgerichtsbarkeit»[211] versuchte der Verfassungsrechtler und Diplomat Max Huber, die seit dem Militärstrafgesetz von 1851 nur partiell veränderte Gesetzgebung der Militärjustiz für kommende Konflikte vorzubereiten.[212] Insbesondere fehlte es, so Huber in einem Memorandum vom Dezember 1912, an «ausreichenden Bestimmungen über das Verhältnis der Militär- und Civilgewalt und für die Sicherung des Heeres gegen Schädigung seiner Interessen durch nicht zum Heere gehörende Personen».[213] Damit sich «das Staatsinteresse, das sich [...] zu einem grossen Teil mit den militärischen Interessen deckt», bei «Krieg oder Kriegsgefahr» wirksamer schützen liess, forderte er ein strafrechtliches Instrumentarium, welches im Notfall in Kraft gesetzt werden konnte und wie in anderen

Staaten um eine Einschränkung der verfassungsmässigen Grundrechte, Anpassungen der polizeilichen oder gerichtlichen Verfahren und Sonderbefugnisse der militärischen Behörden nicht herumkommen würde. Die «Rechtsordnung» müsse sich bei inneren oder äusseren Bedrohungen «den besonderen Bedürfnissen der bewaffneten Macht» anpassen.[214]

Die von Huber erarbeiteten Gesetzesentwürfe waren in mehrerlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens standen sie unter dem unverkennbaren Eindruck der bereits erwähnten Konfrontation zwischen Arbeiterbewegung und Staat in Streiks und Abstimmungskämpfen, bei denen die Militärjustiz und die Rolle der Armee in der Innenpolitik ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerieten.[215] Zweitens unterschied Huber nicht zwischen Kriegszustand und blosser Kriegsgefahr, sah die unbedingte Durchsetzung des «Staatsinteresses» mittels Notrecht also auch bei einer vorsorglichen Grenzbesetzung oder inneren Unruhen als notwendig an.[216] Drittens schliesslich schwebte Huber die Umsetzung seiner Entwürfe nicht in erster Linie auf dem «verhältnismässig langsamen» Weg der regulären Bundesgesetzgebung, sondern in der unmittelbaren Notsituation durch eine Bundesratsverordnung vor. Der Bundesrat verfügte seiner Meinung nach «auch ohne Anerkennung durch die Verfassung oder die Gesetzgebung» über ein «Notverordnungsrecht» zur «Sicherung der vitalen Interessen des Staates». Hiermit liessen sich in eigener Regie Vorschriften aufstellen, die für «jedermann, gleich den Gesetzen» gültig waren und so lange Gültigkeit besassen, wie die «ausnahmsweisen Verhältnisse, die ihren Erlass rechtfertigen, bestehen».[217]

Da ein solches Notverordnungsrecht der Exekutive unter Juristen allerdings umstritten war, schlug Max Huber eine verfassungsrechtlich weniger heikle Variante mit einem im Notfall zu erlassenden dringlichen Parlamentsbeschluss vor. Dieses Vorgehen entsprach im Prinzip dem späteren Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914:

> «Diese Vorschriften beruhen darauf, dass sie für Zeiten von Krieg oder Kriegsgefahr einen besonderen Rechtszustand (Kriegszustand) vorsehen, in welchem dem Bundesrat, den militärischen Behörden und Kommandanten und den Militärgerichten besondere Befugnisse zustehen. Solche Vorschriften können entweder als allgemeine Ordnung zum voraus und ohne zeitliche Begrenzung erlassen werden oder aber erst im Bedarfsfalle, mit oder ohne zeitliche Begrenzung.»[218]

Diese Form, ein «elastisches bundesrätliches Verordnungsrecht für die Zwecke der Neutralitätsbehauptung und Landesverteidigung», unterstützte auch Oberstdivisionär Theophil Sprecher von Bernegg.[219] Der 1850 in Maienfeld geborene Sprecher war seit 1905 Chef der Generalstabsabteilung der Schweizer Armee und widmete sich auf diesem Posten der militärischen Kriegsvorbereitung. In einem Memorial vom Sommer 1911 machte er deutlich, dass die Neutralitätsverpflichtung der Schweiz aus Armeesicht vor allem Nachteile mit sich brachte und in einem «allgemeinen europäischen Kriege […] nicht die geringste Gewähr für die Unverletzlichkeit» des Landes bot.[220] Um Bedrohungen durch die Nachbarstaa-

zurück

ten erfolgreich begegnen zu können, schlug Sprecher deshalb nicht nur eine möglichst rasche und vollständige Mobilisierung der Armee bei Kriegsgefahr, sondern auch verschiedene finanzielle, politische und rechtliche Massnahmen vor, die im Vorfeld oder unmittelbar bei Ausbruch eines Kriegs umzusetzen waren. Auf den Vollmachtenbeschluss vom 16. Juli 1870 Bezug nehmend, liess er keine Zweifel daran, dass der Bundesrat dafür mit ausserordentlichen Kompetenzen und Geldmitteln ausgestattet werden musste:

> «In Hauptsache ist zu betonen, dass der Bundesrat im direkten wie im indirekten Kriegsfalle *die volle Verantwortung* für die politische Leitung des Staates während der Kriegsperiode wird übernehmen, und dass die Bundesversammlung ihm die entsprechenden Befugnisse wird anvertrauen müssen. […] Die Vollmacht wird im übrigen keine Einschränkung dulden, und demnach mit obiger Ausnahme *alle* Kompetenzen, die einem selbständigen Staate zukommen, umfassen müssen; die Gewalt der Exekutive, das muss man sich klar machen, wird demgemäss formell eine nahezu diktatorische sein, eingeschränkt nur einerseits durch die militärische Kommandogewalt und anderseits durch die nicht aufgehobenen, sondern nur bis zum jeweiligen Zusammentritt aufgeschobenen und dem Bundesrat übertragenen Kompetenzen der Bundesversammlung.»[221]

Mit der «obigen Ausnahme» meinte Sprecher, der seinem Memorial gleich den passenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss «betreffend die Wahrung der Neutralität und das Aufgebot der Armee»[222] beilegte, die neutralitätspolitisch heikle Frage von Militärbündnissen mit anderen Staaten. Die Entscheidung darüber wollte er «in dringenden Fällen» weder dem Bundesrat noch dem laut Verfassung zuständigen Parlament übergeben. Stattdessen sollte der bis dahin gewählte General mit den infrage kommenden Armeekommandos autonom eine «Militärkonvention» aushandeln können.[223]

Die Vorarbeiten Max Hubers und Theophil Sprechers waren für das im August 1914 beschlossene Vollmachtenregime wegweisend, da es in ihnen nicht nur um die Anpassung des Militärstrafrechts für künftige Mobilisierungen der Armee ging. Sie bildeten vielmehr den Kern eines eigentlichen «Kriegszustandsgesetzes»,[224] mit dem der Bundesrat ermächtigt werden konnte, alle möglichen «zum Schutz der militärischen Massnahmen und zur Handhabung der Neutralität erforderlichen Verordnungen» zu erlassen.[225] Es sollte im Kriegsfall ein Ausnahmezustand geschaffen werden, der nach Bundesrat Arthur Hoffmann in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses vom Parlament oder noch besser gleich von der Landesregierung – gestützt auf ihre in der Bundesverfassung festgelegte Verantwortung für «die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz» – erklärt werden sollte.[226] Hoffmann, 1913 Vorsteher des Militärdepartements, sah die Landesregierung sogar dazu berechtigt, «für das Stadium der ersten Dringlichkeit alle erforderlichen Massnahmen» selbst zu treffen und die Entscheidung darüber erst im Nachhinein der Legislative zu überlassen. Wie zuvor Jakob Dubs lehnte er allerdings ein umfassendes Kriegs-

zustandsgesetz mit rechtlichen Grenzen der Vollmachten ab. Stattdessen sollte der Bundesrat Verordnungen «im einzelnen Falle» erlassen können. Sollte dennoch ein Parlamentsbeschluss notwendig sein, schlug Hoffmann eine möglichst rasche Umsetzung im Zeichen akuter Dringlichkeit vor, da er für die Vorlage in der damaligen innenpolitischen Situation keine parlamentarische Mehrheit sah:

> «So, wie ich die Mentalität der Mitglieder der Bundesversammlung zu kennen glaube, halte ich mich zu der Auffassung berechtigt, dass bei normalen Zeitläuften die erforderlichen Voraussetzungen für eine nüchterne, objektive und ruhige Beurteilung einer für Ausnahmsverhältnisse bestimmten Ausnahmsgesetzgebung fehlen und dass man abgesehen von der leidenschaftlichsten Opposition der zu äusserst links stehenden Parteien auch sonst in weitem Umfange doktrinären Bedenken und Widerständen begegnen würde.»[227]

Wie stark diese Überlegungen bereits mit der später von Carl Schmitt umrissenen Logik des Ausnahmezustands operierten, zeigte sich darin, dass Max Huber eine schlagkräftige Militärjustiz auch angesichts der «Möglichkeit sog. antimilitaristischer Demonstrationen» und dem Vorhandensein «grosser, fremder und nicht unbedingt zuverlässiger Bevölkerungsgruppen» für notwendig erachtete.[228] Zwar merkte der 1902 auf den Zürcher Lehrstuhl für Verfassungsrecht, Kirchenrecht und internationales öffentliches Recht berufene Jurist an, dass ein Kriegszustand, der staatlich-militärische Interessen über die Privatinteressen stelle, verfassungsrechtlich problematisch sei, in Kriegs- und Krisenzeiten aber das Bedürfnis nach «besonderen Befugnissen der Behörden und militärischen Kommandanten» bestehe.[229] Bundesrat Hoffmann folgte dieser Argumentation und sah die schweizerische Regierung zur Intervention bei inneren wie äusseren «Schwierigkeiten» berechtigt: «Auch hier ist es verfassungsgemäss der Bundesrat, der in Ausübung dieser Gewalten die weitgehendsten Massnahmen, in Widerspruch zu staatlichen und Individualrechten treffen kann.»[230]

Bei seiner Konzeption orientierte sich Huber, der 1897 in Berlin promoviert hatte, nicht zuletzt an bestehenden Bestimmungen über Ausnahmezustände im Ausland. So findet sich in den Quellenbeständen mit seinem Bericht auch eine entsprechende Zusammenstellung, die vom Rechtsstudenten Dietrich Schindler angefertigt wurde.[231] Schindler, der als neutralitätspolitischer Berater des Bundesrats im Zweiten Weltkrieg in Erscheinung treten sollte,[232] unterschied in einer umfangreichen Studie zwischen Staaten, «welche den eigentlichen Belagerungszustand kennen» und in Kriegszeiten die Exekutivgewalt an die Militärbefehlshaber übertragen, Staaten, die eine «Zivildiktatur» zur «Unterdrückung innerer Unruhen» unter Suspension verfassungsmässiger Grundrechte vorsehen, und solchen, die auf dem eigenen Territorium überhaupt keine Ausnahmezustände zulassen.[233] Im Gegensatz zu Hoffmann befürwortete Schindler eine möglichst differenzierte gesetzliche Regelung des Ausnahmezustands, «denn auch im Ausnahmezustand sollte nicht rohe Willkür an Stelle der Gesetze treten, sondern auch dann sollte die Staatsgewalt an Recht und Gesetz gebunden sein». Des Wei-

zurück

teren sollten seiner Ansicht nach zwei Anlässe, welche die «Existenz der Staatsgewalt in Frage» stellten, unterschieden werden: «Krieg mit dem Ausland» und «Unruhen im Innern». Während im ersten Fall der reibungslose Ablauf der militärischen Operationen Zweck der Ausnahmeregeln war, was durch den Vorrang der militärischen vor den zivilen Behörden und die Konzentration aller «ausübenden Gewalt innerhalb eines bestimmten Distriktes in die Hände *eines* sachverständigen Mannes»[234] erreicht werden sollte, erinnert der zweite Fall im Ton an die innenpolitischen Konflikte der Jahrhundertwende:

> «Hier ist der niederzuwerfende Feind nicht ausserhalb der Landesgrenzen, nicht territorial fixiert; er ist im eigenen Lande, er muss geradezu aufgesucht und die Anführer der Bewegung, mit denen sie steht und fällt, erst festgestellt werden. Um einer solchen Bewegung Herr zu werden, ist es notwendig, die verfassungsmässigen Freiheitsrechte, wie Versammlungsrecht, Schutz vor willkürlicher Verhaftung, Unverletzbarkeit der Wohnungen, Briefgeheimnis, Pressfreiheit zu suspendieren.»[235]

Ähnlich argumentierte Walther Burckhardt, der im Sommer 1913 von Hoffmann um ein Gutachten zur Verfassungsmässigkeit von Max Hubers Entwürfen für den Kriegszustand ersucht wurde. Der Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern war wie seine Zürcher Standeskollegen der Meinung, dass die von der Verfassung garantierten Bürgerrechte «nicht als unbedingte, unter allen Umständen verbindliche Vorschriften zu betrachten» seien.[236] Burckhardt brachte ein neues Element in die Konzeptionen des Ausnahmezustands ein, indem er die Schweiz vor allem durch ihre Verträge mit dem Ausland völkerrechtlich verpflichtet sah, im Kriegsfall alle Massnahmen zur «Wahrung der Neutralität» zu ergreifen, selbst wenn diese geltendem Verfassungsrecht widersprachen. Wie bereits 1870 gingen «die völkerrechtlichen Interessen des Staates und das Interesse der inneren Ordnung, d. h. der Aufrechterhaltung der staatlichen Autorität […], den Individualrechten vor».

In dieser Hierarchie der Interessen zeigte sich ein paradoxes Argumentationsmuster, das in der ganzen Notrechtsdebatte wiederholt auftauchte und für die Verunsicherung der Jahrhundertwende symptomatisch war. Um die seit 1848 erkämpften «Individualrechte» – demokratische Mitbestimmung, Pressefreiheit, gerichtliche Verfahren – zu schützen, mussten sie zeitweilig eingeschränkt und den «Staatsinteressen» untergeordnet werden, «denn nur wenn der Staat sich nach aussen und nach innen behaupten kann, kann er für den übrigen Inhalt der Verfassung und im besonderen für die verfassungsmässigen Rechte gut stehen».[237] Welche Gewalt für diese Behauptung des Staats zuständig war und in welcher Form sie erfolgen sollte, dazu wollte sich Burckhardt nicht festlegen. Er zog einen Parlamentsbeschluss den von Huber vorgeschlagenen Bundesratsbeschlüssen vor, aber «ob der Bundesrat richtiger den Fall der Kriegsgefahr abwarte, um sich die angemessenen Vollmachten durch die Bundesversammlung erteilen zu lassen, ist mehr eine politische als eine juristische Frage».[238] Während Burckhardt es ausserdem nicht für opportun hielt, vom «Kriegszustand» zu sprechen, da

dieser Begriff den Anschein erwecke, «als ob der Executive eine unbestimmte, beinahe unbegrenzte Gewalt verliehen werden wolle, aus der alles Mögliche hervorgehen könnte», liess er keine Zweifel an zwei entscheidenden Punkten einer Notstandsregelung: Der Bundesrat konnte seine Entscheidungskompetenz an das Armeekommando oder die Departemente delegieren, und «wenn also die verfassungsmässigen Rechte mit der äusseren Sicherheit des Staates in Konflikt geraten, so müssen *sie* weichen».[239]

Dass sich Armee, Bundesverwaltung und ihre juristischen Experten gerade unmittelbar vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs mit dem Ausnahmezustand auseinandersetzten, zeigt, wie prekär die aussen- und innenpolitische Bedrohungslage in dieser Zeit eingeschätzt wurde, und es fällt auf, dass bei den diesbezüglichen Entwürfen besonders autoritär regierte Staaten wie Deutschland oder Russland Modellcharakter besassen. Eine Lösung mit einer starken Exekutive, die selbst über die Verhängung des Ausnahmezustands entscheiden konnte, wurde nicht nur von Arthur Hoffmann bevorzugt.[240] Nach aussen befand sich die Schweiz in einer angespannten Konstellation, in der ihre ohnehin entzauberte liberale Doktrin gegenüber dem «starken Staat» des Imperialismus in die Defensive geraten war und in bürgerlichen Kreisen die Angst zunahm, «im wagnerischen Konzert der Grossmächte dem Untergang geweiht zu sein».[241] Vor allem das Verhältnis zum «wirtschaftlich und politisch aggressiv ausholenden» Deutschland gestaltete sich höchst ambivalent. Einerseits widersprach dessen autoritär-konservatives Staatswesen dem am Vorbild der französischen Republik orientierten Selbstverständnis der Schweizer Politiker, andererseits war der Einfluss des nördlichen Nachbarn vor dem Ersten Weltkrieg unübersehbar und vielschichtig: «Kaum ein deutschschweizerischer Akademiker, der nicht ein oder zwei Semester an deutschen Hochschulen studiert hatte […]; kaum ein Offizier, der nicht bewundernd auf preußisch-deutsches Militärgehabe blickte; kaum ein Fabrikant, den nicht intensive Beziehungen an den deutschen Wirtschaftsraum banden.»[242]

Gleichzeitig wurden im Innern die Forderungen und Methoden der Arbeiterbewegung vom bürgerlichen Unternehmertum «als Infragestellung der öffentlichen Ordnung, ja der Grundlagen des Staates» aufgefasst, auf die mit dem «geballten Einsatz der Staatsmacht» geantwortet werden musste.[243] In einer Zeit, «in der Armee und militärische Tugenden zu höchsten nationalen Werten emporstilisiert» wurden und die militärische Elite für sich eine privilegierte Rolle in der Gesellschaft reklamierte, war die Konzeption eines Belagerungszustands gegen einen Feind, der «ebensosehr im Innern wie jenseits der Grenze» stand, naheliegend.[244] Carl Hilty folgte dieser Denkweise, indem er eine für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg symptomatische Haltung zum Stellenwert des Militärischen einnahm: «Wir sehen überhaupt in einem festgefügten, moralisch und wissenschaftlich gebildeten und patriotischen Offizierskorps die grösste Garantie der jetzigen Eidgenossenschaft und die einzige reelle Möglichkeit, in den nächsten Zeiten, in denen Alles in Parteien auseinanderzugehen droht, die nöthige Einig-

zurück

keit aufrecht zu erhalten. […] Bei uns ist das Militärwesen und seine richtige Ausgestaltung nicht nur eine politische Nothwendigkeit, des Schutzes gegen Aussen wegen, sondern es ist auch ein ganz unentbehrlicher Theil der öffentlichen Erziehung unseres Volkes.»[245] Hilty war es auch, der bereits 1907 verlauten liess, dass ein «Generalstreik ein dem Aufruhr gleichzustellendes Verbrechen ist und mit Belagerungszustand beantwortet werden darf».[246]

Diese für das Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs prägenden Gedankenspiele rund um den Ausnahmezustand wurden von Prognosen zur wirtschaftlichen und finanziellen «Kriegsbereitschaft» der Schweiz flankiert, die für das Verständnis der politischen Entscheidungen vor allem in der ersten Phase des Weltkriegs wichtig sind.[247] Die umfangreichste aus einer Reihe von Arbeiten in diesem Kontext publizierte im August 1912 Adolf Jöhr.[248] Anlass seines Versuchs einer «Vorsorge» für den Fall eines «grossen europäischen Krieges» waren die Krisen auf dem Balkan und in Nordafrika.[249] Als Orientierungspunkt diente vor allem der Krieg zwischen Deutschland und Frankreich von 1870/71, der sich in der Schweiz aufgrund der starken Nachfrage nach Bargeld und ausländischen Waren in Form einer «Geld- und Kreditkrisis» sowie in Schwierigkeiten beim Import von Gütern manifestiert hatte.[250] Obwohl die Menge importierter Waren gesamthaft nicht etwa zurückging, sondern sich bis Kriegsende sogar beträchtlich vergrösserte, kam es laut Jöhr zu einer markanten Preissteigerung von Brot, Industrierohstoffen und Brennmaterial schon im Herbst 1870 sowie Klagen und Betriebseinstellungen namentlich wegen einer sich einstellenden «Kohlennot».[251] Auf die durch den Krieg verursachten Probleme reagierten die Kantone nach der Einschätzung des Ökonomen «planlos» und der Bundesrat zurückhaltend, im Fall der Verknappung des Bargelds sogar mit «Passivität». Dies war nach Jöhrs Ansicht nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der damalige Vorsteher des Finanzdepartements, der Waadtländer Paul Cérésole, «einem Milieu entstammte, das damals wie heute, allen Staatseingriffen in das Wirtschaftsleben, allem ‹Etatisme› misstrauisch und ablehnend gegenüber stand».[252]

Auf der Grundlage dieser Beobachtungen identifizierte Jöhr eine Reihe von Problemfeldern, in denen sich die ökonomischen Wirkungen eines Kriegs, in den alle Nachbarstaaten der Schweiz involviert wären, besonders stark zeigen würden. Als Generalsekretär der kurz zuvor gegründeten Nationalbank legte er einen Schwerpunkt auf die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems, die Versorgung des Staats mit Geldmitteln unter den Bedingungen der Grenzbesetzung und die Rolle der SNB dabei. Letztere war seiner Einschätzung nach den prognostizierten Schwierigkeiten im Rahmen ihrer Möglichkeiten gewachsen, wenn sie denn unabhängig von politischen Begehrlichkeiten agieren und sich auf die «Mitwirkung» der Privatbanken verlassen konnte.[253] Trotz deutlicher Skepsis gegenüber staatlicher Intervention merkte Jöhr an, dass die Schweiz je nach Dauer und Ausmass des Kriegs um einige Massnahmen des Bundes wie den Rechtsstillstand für Schuldner, den gesetzlichen Kurs für Papiergeld oder den Druck neuer Banknoten nicht herumkommen würde. Für die rasche Umsetzung dieser und

weiterer Massnahmen müssten dem Bundesrat Vollmachten erteilt werden.[254] Ein zweites Augenmerk legte Jöhr auf die Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln, Rohstoffen, Brennmaterialien und Halbfabrikaten. Er hob hervor, dass das Land einen Grossteil der für das Funktionieren seiner Wirtschaft benötigten Waren aus dem Ausland und über relativ wenige Transportkanäle beziehen musste. Transportkanäle, die im Kriegsfall, sei es durch Kampfhandlungen, Ausfuhrverbote oder Wirtschaftsblockaden, rasch versiegen würden. Die Lösung für dieses Problem bestand für Jöhr in erster Linie in der Schaffung möglichst grosser Vorräte in den betroffenen Branchen bereits vor dem Krieg, womit sich im Ernstfall staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit hinauszögern liessen.

Aus Jöhrs Überlegungen wird deutlich, dass bereits vor 1914 nicht nur über die Erteilung von Vollmachten, sondern auch über die darauf gestützten Massnahmen nachgedacht wurde und damit zusammenhängende Themen wie Lebensmittelteuerung, staatliche Monopole, Handelsbeschränkungen oder die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Industrie auf der politischen Agenda vertreten waren.[255] Ebenso bemerkenswert ist, dass Jöhr zwar mit massiven Störungen der schweizerischen Wirtschaft durch einen Krieg zwischen den Nachbarländern rechnete, deren Folgen wie Massenarbeitslosigkeit oder soziale Not frühzeitig mit staatlichen Hilfen abgefedert werden mussten, er jedoch davon ausging, dass ein solcher Krieg nicht länger als ein Jahr dauern würde. In diesem Zeithorizont liess sich der befürchtete Krieg auf dem Fundament üppiger Lagerbestände nicht nur erfolgreich überwintern, die zu erwartende «glänzende Konjunktur» durch die Nachfrage der Kriegführenden nach schweizerischen Exportartikeln und der Ausfall ausländischer Konkurrenz boten für das neutrale Land auch durchaus «produktive» ökonomische Gelegenheiten – nicht zuletzt durch die Aussicht auf steigende Preise.[256]

Adolf Jöhrs nur zwei Jahre vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs erschienenes Buch war die umfangreichste öffentliche Auseinandersetzung mit den Wirkungen eines zukünftigen Kriegs auf Wirtschaft, Gesellschaft und Staat in der Schweiz, jedoch keineswegs die einzige. Bereits 1910 hatte mit Bankdirektor Julius Frey[257] ein weiteres Mitglied der schweizerischen Hochfinanz Vorschläge zur Finanzierung einer Grenzbesetzung mittels Bankkrediten, Staatsanleihen und Steuern gemacht.[258] Freys Anregungen, die sich auf die deutsche «Kriegsfinanzliteratur»[259] stützten und von Jöhr berücksichtigt wurden, baute der Zürcher Ökonom Walter Hoefliger zu einer Dissertation aus, die genau in dem Moment eingereicht wurde, «als die jäh hereinbrechenden politischen Ereignisse die Mehrzahl der darin behandelten Fragen vor eine praktische Lösung stellten» – Ende Juli 1914.[260] Die drei Ökonomen, die sich die Prüfung der Schweiz auf ihre wirtschaftliche und finanzielle «Kriegsbereitschaft» zur Aufgabe gemacht hatten und dabei auch die Hoffnung durchblicken liessen, dass man ihre Arbeiten im Ernstfall zu Rate ziehen würde, waren sich in ihren Schlussfolgerungen zwar nicht immer einig, einige Gemeinsamkeiten sind jedoch unverkennbar.

Erstens musste die Schweiz ihrer Meinung nach nicht nur militärisch, sondern auch in Bezug auf die Wechselwirkung von Privatwirtschaft und Staats-

zurück

haushalt besser auf den Kriegsfall vorbereitet werden, was in Form von Getreidelagern, Wertpapierreserven, Notfallplänen und gesetzlichen Bestimmungen bereits in Friedenszeiten geschehen sollte. Falls sich dies aus innenpolitischen Gründen[261] nicht bewerkstelligen liess und das Land vom Kriegsausbruch unvorbereitet überrascht würde, war ungeachtet aller Bedenken gegen den «Staatsinterventionismus» zweitens eine rasche Krisenpolitik des Bundesrats auf notrechtlicher Grundlage gefragt, da auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung «äusserst kostbare Zeit verloren» gehen würde.[262] Auch wenn die Schweiz nicht direkt am Krieg teilnehmen sollte, würde sie um eine Expansion der Staatstätigkeit und die Erschliessung neuer Einnahmequellen nicht herumkommen, selbst wenn der Bund sich dabei über bestehende Rechtsnormen und liberale Prinzipien hinwegsetzen musste.[263] Eine Generalvollmacht, wie sie vom Parlament dann schliesslich erteilt wurde, schlug allerdings keiner der Ökonomen vor. Drittens führte der Rückgriff auf die Erfahrungen des nun bereits mehr als 40 Jahre zurückliegenden Kriegs zwischen Deutschland und Frankreich zur Annahme eines heftigen, jedoch kurzen Konfliktverlaufs, in dem sich die wirtschaftliche Situation nach einigen Wochen der «Kriegspanik» rasch normalisieren sollte.[264] Bei einer längeren Dauer des Konflikts – eine Möglichkeit, die zwar erwähnt, aber als unkalkulierbar eingeschätzt wurde – würde sich der neutrale Status des Landes ohnehin nicht beibehalten lassen: «Ein Feldzug, den die Schweiz um ihre Unabhängigkeit führt, [dürfte] in 50 Tagen soweit entschieden sein, dass sie bis dahin entweder gesiegt hat oder für etwaige spätere Operationen sich militärisch wie finanziell an einen Verbündeten, der sich ihr zu Abwehr des ersten Gegners beigesellt, anlehnen kann.»[265]

Ob mit dem Fokus auf Militärjustiz, Kriegswirtschaft oder Bundesfinanzen; die beschriebenen Vorarbeiten machen deutlich, dass in den Jahren vor 1914 auch in der Schweiz mit einem Krieg gerechnet wurde, der das Potenzial zu einem europäischen oder sogar weltweiten Konflikt hatte. «Kriegsbereitschaft» wurde in diesem Kontext zu einem neuen Ziel der politischen Planung, in der die Stärkung der staatlichen Exekutive und die Anwendung von Notrecht fest vorgesehen waren. Über Zeitpunkt und Wirkungen des befürchteten Kriegs konnte allerdings trotz der Mobilisierung von historischen Erfahrungswerten und umfangreichem Zahlenmaterial nur spekuliert werden. Adolf Jöhr gestand denn auch ein, dass, «wie und wo der nächste Krieg in Europa ausbrechen wird, welche Mächte in ihn verwickelt sein werden», sich nicht voraussagen lasse.[266] Aufgrund der angespannten aussenpolitischen Konstellation schien er ihm aber immer wahrscheinlicher.

Es fehlte also nicht an Stimmen, die einen Krieg zwischen den europäischen Grossmächten vorhersagten und vor dessen gefährlichen Wirkungen auf die Schweiz warnten. Es bleibt deshalb zum Abschluss dieses Kapitels noch die Frage offen, wie von staatlicher Seite auf diese Warnungen reagiert wurde. Der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Schweiz vom Import und der daraus entstehenden Probleme war sich laut Walter Hoefliger auch der Bund bewusst. Bereits 1892

schuf ein Bundesbeschluss die Grundlagen für eine bessere «Kriegsbereitschaft der schweizerischen Armee», was in den Folgejahren zu einem Ausbau ihrer Ausrüstungs- und Munitionsbestände sowie zur Lagerung eines «eisernen Bestands an Getreidevorräten» führte, der die Brotversorgung der vollständig mobilisierten Armee für rund 100 Tage gewährleisten sollte.[267] Nach einem Bericht, der die schweizerischen Getreidevorräte für den Bedarf der ganzen Bevölkerung auf nur neun Tage schätzte, vergrösserte der Bund ab 1912 seine Getreidelager durch den Kauf amerikanischen Weizens, womit auch die zivile Schweiz für 60 Tage mit Brot, dem damals wichtigsten Grundnahrungsmittel, versorgt werden sollte. Weitergehende Massnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit wurden aber durch die liberale Wirtschaftspolitik und Widerstände gegen Eingriffe des Staats in die Privatwirtschaft blockiert.[268] Für Kohle, einen zentralen Energieträger, ermittelte der Bundesrat 1913 Reserven, welche Industrie, Gaswerke, Haushalte und Eisenbahnen bei einem Unterbruch der Einfuhr höchstens drei Monate lang versorgen konnten.[269] Im Hinblick auf die Staatsfinanzen verfügte der Bund seit 1889 über einen zum grössten Teil aus Goldmünzen bestehenden, bei der SNB aufbewahrten «Kriegsschatz» von 10 Millionen Franken, der für die kurzfristige Finanzierung eines Armeeeinsatzes vorgesehen war.[270] Jöhr und Hoefliger schätzten den Geldbedarf allerdings bereits für den ersten Monat einer Grenzbesetzung auf 60 bis 80 Millionen Franken.[271]

Es waren Zahlen wie diese, welche bereits Zeitzeugen,[272] vor allem aber die Geschichtswissenschaft zum Urteil kommen liessen, dass die Bundesbehörden mit wenig Bewusstsein für die kriegsbedingten Probleme eines mit der Weltwirtschaft eng vernetzten Landes und einer «Vorsorge, die in rudimentären Ansätzen steckengeblieben ist», in den Ersten Weltkrieg geschlittert sind.[273] Tatsächlich beschränkten sich die auf einen zukünftigen Krieg ausgerichteten Planungen von Bundesrat und Armeeleitung in erster Linie auf militärische Massnahmen wie die Verbesserung von Bewaffnung und Ausbildung der Armee oder die Errichtung von Verteidigungsanlagen. Wie die Studien zur Kriegsbereitschaft stand auch die staatliche Vorbereitung unter der Annahme eines nur wenige Wochen dauernden, von raschen Feldzügen und entscheidenden Schlachten geprägten Kriegs und orientierte sich an den Erfahrungen, die im Deutsch-Französischen Krieg gemacht wurden.[274] Bundesrat und Armeespitze gingen ausserdem ebenfalls davon aus, dass die Schweiz in einem länger als einige Wochen dauernden Konflikt zwischen ihren Nachbarstaaten die neutrale Haltung nicht beibehalten konnte. Ein Status «als dauernd unbeteiligte und neutrale Insel inmitten der Brandung des europäischen Krieges» schien den Behörden «im höchsten Grade unwahrscheinlich» und spielte dementsprechend bei allen Planspielen eine untergeordnete Rolle.[275] Aus militärischen und wirtschaftlichen Gründen würde die Schweiz über kurz oder lang mit einer der kriegführenden Parteien kooperieren oder sogar ein Bündnis eingehen müssen. In diesem Sinne wurden auch bis unmittelbar vor Kriegsausbruch geheime Verhandlungen mit Frankreich, Deutschland und Österreich-Ungarn geführt.[276]

zurück

Eine wirtschaftliche Vorbereitung auf den Kriegsfall war aus dieser Perspektive nur für eine «gewisse Übergangszeit» notwendig, die weitere Versorgung würde in Absprache mit dem Verbündeten geschehen, dem sich die Schweiz bis dahin angeschlossen haben würde.[277] Laut Heinz Ochsenbein, der die Aussenwirtschaftsbeziehungen der Schweiz unter den Bedingungen des Weltkriegs untersucht hat, standen alle Vorsorgemassnahmen des Bundes im Zeichen dieser Mutmassung, obwohl parlamentarische Vorstösse und auch Theophil Sprecher, der eine Kriegsdauer von mindestens sechs Monaten prognostizierte, wiederholt die Verbesserung vor allem der Brotversorgung forderten. Wenn auch in einigen Bereichen und gegen starke Widerstände aus der Privatwirtschaft und dem von Giuseppe Motta geleiteten Finanzdepartement Massnahmen wie die erwähnte Aufstockung der Getreidevorräte durchgeführt wurden, beliess es der Bundesrat doch generell bei Mahnungen zur Vergrösserung von Lagern und unverbindlichen Absichtserklärungen. Auch die bereits 1906 beschlossene Ausarbeitung eines umfassenden «finanziellen und wirtschaftlichen Kriegsplans» wurde – trotz einer Konferenz unter Beteiligung von Hoffmann, Sprecher, Motta und Jöhr – nicht weiterverfolgt. Resultat war einzig eine Reihe von 1912/13 unter dem Eindruck der Balkankriege beschlossenen geldpolitischen Massnahmen (Verlegung des Vermögens von Bund und SNB an sichere Orte bei einer Mobilmachung, stillschweigender Ausbau der finanziellen Reserven für den Kriegsfall).[278] Hierbei tauchte einmal mehr Notrecht als Instrument der Gesetzgebung auf, denn die beabsichtigte Ausgabe neuer Banknoten bei Kriegsbeginn hätte eine Änderung des Nationalbankgesetzes notwendig gemacht, gegen die das Referendum ergriffen werden konnte. Dem Bundesrat schien dieser Weg zu umständlich und er befürwortete deshalb einen dringlichen Bundesbeschluss, der eigentlich in diesem Fall nicht zur Anwendung kommen durfte. Doch «Not kennt bekanntlich kein Gebot, und wo es sich um so wichtige Landesinteressen handelt, würde an einem solchen Abweichen von den Forderungen strenger Legalität wohl niemand Anstoss nehmen.»[279] Trotz dieses Vorgehens am Rande der Verfassungswidrigkeit war auch die finanzielle Kriegsvorsorge laut dem Wirtschaftshistoriker Sébastien Guex im Endeffekt «absolument insuffisant […] par rapport à l'ampleur et la complexité des problèmes monétaires et financiers que la guerre posera».[280] Ähnlich gestaltete sich vor 1914 die Lage im Bereich der Kriegswirtschaftspolitik, die nach Ochsenbeins Einschätzung Ausdruck einer «erstaunlichen Sorglosigkeit», bisweilen sogar von groteskem «Dilettantismus» im Bundesrat war.[281]

Diese beschränkte Kriegsvorsorge von Bundesrat und Armee lässt aus heutiger Sicht den Eindruck einer völligen Fehleinschätzung der ab Sommer 1914 herrschenden Situation entstehen. Die schweizerischen Behörden bewegten sich damit jedoch im Rahmen der in den Nachbarstaaten getroffenen Vorbereitungen. Obwohl die militärischen und ökonomischen Dimensionen eines zukünftigen Kriegs vielerorts prophezeit wurden, hielt sich die staatliche Planung von Lebensmittelversorgung, Warentransport und Industrieproduktion für diesen Fall generell in engen Grenzen: «Economic planning for war fell into the interstices

between state concerns and private industry. […] While there was an awareness of the demands that a general great-power war would impose, the limitations of state authority, the parochialism of a military outlook focused on the problems of fighting rather than supply and the disinterest of the private sector rendered economic planning for war a heretical notion.»[282] In der liberalen Staatskonzeption, an der bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs festgehalten wurde, trafen alle Anstrengungen zur Verbesserung der «Kriegsbereitschaft» auf den hartnäckigen Widerstand gegen steigende Staatsausgaben, neue Steuern und die Ausweitung des Interventionsstaates. Die politischen Bedingungen, mit denen die Schweiz und andere Staaten im August 1914 in den Krieg eintraten, wurden also nicht nur durch Prognosen (und Hoffnungen) über Dauer und Form des Konflikts, sondern ebenso von den ideologischen Debatten über die Ausgestaltung des Staats beeinflusst, wie sie in dessen Entwicklung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts immer wieder geführt worden waren.[283]

3 Die Vollmachten im Dienst der Neutralität, Juli 1914 bis März 1916

«Stehen wir dagegen unmittelbar vor kriegerischen Ereignissen und tritt die Verantwortlichkeit für eine von äussern schädigenden Einflüssen möglichst frei zu haltende Erstellung unserer Kriegsbereitschaft in ihrer ganzen Schwere vor die Mitglieder der eidgenössischen Räte, […] dann werden die gleichen gesetzgeberischen Erlasse spielend erledigt.»[1]
Arthur Hoffmann, 1913

3.1 «Diskussionslos angenommen»: Kriegsausbruch und Vollmachtenbeschluss

«Für was bin ich eigentlich auf der Welt?», notierte Hans Zurlinden[2] an seinem 22. Geburtstag Mitte Mai 1914 in sein Tagebuch.[3] Der 1892 in Attiswil am Jurasüdfuss geborene Theologiestudent tat sich offenkundig schwer mit seinem Dasein, fand keine Antworten auf die drängenden Fragen nach Sinn und Richtung des Lebens. Ebenso hart wie mit sich selbst ging Zurlinden mit seinen Mitmenschen und seiner Zeit ins Gericht. Für die Lebensentwürfe und Konventionen des bürgerlichen Universums hatte er nur Verachtung übrig. Das «blosse Sein» seiner Bewohner schien ihm langweilig, «scheinsüchtig», aussichtslos. Die Welt zeigte sich ihm als eine Sterbende: «Das Leben geht von der Erde weg. Alles ist nur noch Hinsiechen, Dürrwerden. Das Lebendige ist fort. Es ist nur noch ein Ablaufen eines Automaten. Geistlos und mechanisch verblödet die Materie.» Doch sah er in diesem Zustand die Möglichkeit eines Neubeginns: «Welche Gefahr birgt doch auch dieses dürre Land mit dürrem Gras und dürren Bäumen und dürren Menschen! Hui, welcher Brand, wenn da jemand Feuer hinein schleuderte!!»[4] Zurlindens Ahnung vom grossen Brand sollte sich bereits kurze Zeit später bewahrheiten. Wie die zu Beginn des letzten Kapitels erwähnten Intellektuellen und Militärs, die sich vom Krieg einen positiven Impuls für die Gesellschaft erhofften, hiess der spätere Diplomat den Kriegsausbruch am 1. August 1914 «Willkommen tausendmal!». In den folgenden Aufzeichnungen manifestierte sich eine idealisierende Sicht auf den Krieg, die im Wissen um seine verheerenden Folgen nur schwer fassbar ist:

> «Die Kriegserklärung ist heraus. Es ist ihnen tatsächlich ernst. Sie eilen unter die Waffen. Die Heere werden marschieren, die Schwerter werden blitzen, die Kanonen werden donnern, Sieg wird winken. Ich freue mich. Ich rieche schon Schwefel und Pulverdampf. Erfrischender Geruch, Wohlgeruch, kräftig und gesund. Europa riecht gut, wie lang nicht mehr. Das ist nun doch

etwas. Das ist nun doch Gott sei Dank etwas Neues, Anderes. Etwas Respektvolles, Grossartiges, Charaktervolles. Die Welt nimmt Haltung an. […] Alle, alles will teilnehmen an der stolzen Sache. Für einander. Gegen einander. Das ist ja gleich. Nur mitmachen. Nur mit gross sein, stolz sein, furchtbar sein, pathetisch sein. Nur mit hinein in den fliegenden Freiheitswirbel entfesselter Leidenschaft. Europa erhebt sich, steht auf in jugendlicher Kraft. Seine Glieder strotzen vor Kühnheit, Wildheit, Blut. Europa hat Blut im Ueberfluss, Blut zum Verschwenden, Blut zum Verspritzen. Also denn, Aderlass!»[5]

Hans Zurlindens enthusiastische Haltung zum Kriegsausbruch sollte keinesfalls als eine Art öffentliche Meinung im Sommer 1914 oder als Ausdruck einer ganz Europa überziehenden «Kriegsbegeisterung» verstanden werden.[6] Die Aufzeichnungen des Zeitzeugen sind allerdings bezeichnend für gewisse Mentalitäten in Teilen der Gesellschaft und die Bedingungen, unter denen das Vollmachtenregime in diesen Tagen beschlossen wurde. Gerade weil sie nicht aus Berlin, Wien oder Paris, sondern von einem Berner Studenten stammten, der soeben in den Aktivdienst eintrat:

«Morgen rücke ich ein. Die schweizerische Armee macht mobil. Mir ist es recht. Wir Schweizer sind ja sowieso immer auf der Seite, wo nichts los ist. Man nennt das zwar Neutralität, und sie ist leitender eidgenössischer Staatsgedanke. Ich meine aber, so mit dem kleinen Finger dürfte es uns auch hineinnehmen, bloss zum Versuchen, wenigstens eine kurze, hitzige, unheimliche Grenzgeschichte, die dann zu unsern Gunsten verlaufen müsste. Die Franzosen oder die Deutschen wären zum Abenteuer recht. Nur, damit wir nicht leer ausgehen.

[…] Jetzt ist es auch Schluss mit meinem dummen Fragen nach dem Sinn und Zweck meines Daseins in der Welt. War das auch beschränktes Denken! Was habe ich denn noch zu bedeuten angesichts des ungeheuren Weltereignisses! Jetzt versinke, liebe, eigene, kleine Persönlichkeit und passe bloss auf, was vorgeht. Jetzt hast du genug am Zuschauen. Ueberwältigend ist ja dieses Schauspiel.»[7]

Warum es im Sommer 1914 zu diesem Ereignis kam, das vom jungen Leutnant Zurlinden als «Schauspiel» wahrgenommen wurde, wer dafür verantwortlich war und ob es hätte verhindert werden können – diese Fragen hat die Geschichtswissenschaft im Verlauf der letzten hundert Jahre zu beantworten versucht. Imperialistische Expansion und ungelöste Territorialkonflikte, Destabilisierung der inneren und Militarisierung der äusseren Beziehungen, Rüstungswettlauf und nationalistischer Antagonismus wurden als langfristige Ursachen ermittelt – verschiedene Akteure, Motive und Ideologien dafür verantwortlich gemacht, dass das bislang relativ friedliche «Konzert der Mächte» aus dem Takt geriet.[8]

Die letzte in einer ganzen Reihe internationaler Krisen, die Europa in einem Zustand dauernder Kriegsgefahr hielten, dauerte schliesslich kaum einen Monat.[9] Am 28. Juni 1914 wurde der österreichisch-ungarische Thronfolger Franz Fer-

zurück

dinand in Sarajevo Opfer eines Attentats serbischer Nationalisten. Nachdem sie sich der Unterstützung des Deutschen Reichs versichert hatte, stellte die Doppelmonarchie darauf Serbien ein Ultimatum zur Untersuchung des Vorfalls, welches kurz vor Ablauf einer Frist von 48 Stunden abgelehnt wurde. Obwohl noch Versuche zur friedlichen Lösung des Konflikts im Gang waren, unterzeichnete Österreich-Ungarns Kaiser Franz Josef am 28. Juli die Kriegserklärung an den Balkanstaat, der sich seinerseits auf russische Unterstützung verliess. Während der Erste Weltkrieg mit der Beschiessung Belgrads einen Tag später seine ersten Opfer forderte, reagierte Deutschland auf die mittlerweile erfolgte russische Mobilmachung mit der Auslösung des sogenannten Schlieffenplans, der zur Verhinderung eines Kriegs an zwei Fronten einen schnellen Angriff auf das mit Russland verbündete Frankreich vorsah. Die deutsche Armee überfiel Luxemburg und verlangte kurz darauf vom neutralen Belgien, den kaiserlichen Truppen den Durchmarsch nach Frankreich zu gewähren. Am 3. August, einen Tag bevor Deutschland in Belgien einmarschierte und damit Grossbritannien zum Kriegseintritt provozierte, trat die schweizerische Bundesversammlung in Bern zusammen, um über die Mobilisierung der Armee und den vom Bundesrat vorgelegten «Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität» zu beraten.[10]

Trotz der Tragweite dieser Vorlage stand der Tag ganz im Zeichen der Wahl eines Oberbefehlshabers für die Armee, wie ihn die Schweiz nur in Kriegszeiten vorsah. Die besten Aussichten auf diesen Posten hatten der bereits länger die Generalstabsabteilung leitende Theophil Sprecher sowie der 1848 in Hamburg geborene Oberstkorpskommandant Ulrich Wille.[11] Beides waren Kandidaten, die sich mit einer Karriere in der Schweizer Armee einen Namen gemacht hatten und die aufgrund ihrer mehr oder weniger offen zutage tretenden Sympathien für Deutschland, Österreich-Ungarn und die Organisationsprinzipien des preussischen Militärs begrenzten Rückhalt in der Romandie und im Tessin erwarten konnten. Nach mehreren Wahlgängen und dem Verzicht Sprechers setzte sich schliesslich der von Bundesrat Arthur Hoffmann favorisierte «Freund des deutschen Kaisers»[12] Ulrich Wille durch, der bereits im neben dem Bundeshaus gelegenen Hotel Bellevue Palace eingetroffen war, das wenig später zum Hauptquartier der Armeespitze wurde.[13]

Der Ablauf der Generalswahl, die aufgrund taktischer Verschiebungen erst zehn Stunden nach der Eröffnung der Parlamentssitzung zu einem Ergebnis gelangte, gab bereits einen Eindruck von den inneren Konflikten, welche die Schweiz in den folgenden vier Kriegsjahren prägen sollten. An der Art, wie Arthur Hoffmann und Ulrich Wille die Wahl zu beeinflussen versuchten, nahmen Parlamentarier nicht nur aus der Westschweiz und dem Tessin, sondern auch aus der diesen beiden Männern skeptisch gegenüberstehenden Sozialdemokratischen Partei Anstoss.[14] Die konfliktreiche Prozedur zog so viel Aufmerksamkeit auf sich, das ein anderer Beschluss am späten Nachmittag fast beiläufig zustande kam: die Erteilung «unbeschränkter Vollmachten» an den Bundesrat. Der dazu

am 2. August vom Politischen Departement vorgelegte und vermutlich auch ausgearbeitete Entwurf erinnert formal stark an den letzten Vollmachtenbeschluss vom Sommer 1870, der nun bereits 44 Jahre zurücklag (siehe Kapitel 2.3).[15] In Artikel 1 erklärte die Schweiz den «festen Willen, in dem bevorstehenden Kriege ihre Neutralität zu wahren», und beauftragte den Bundesrat, dies dem Ausland mitzuteilen. Artikel 2 nahm von der bereits zwei Tage zuvor vom Bundesrat angeordneten Mobilisierung «genehmigende Kenntnis». Der restliche Text enthielt die für das Vollmachtenregime entscheidenden Elemente:

> «Art. 3. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes erforderlich werden.
> Art. 4. Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrate ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. Insbesondere wird ihm die Ermächtigung zum Abschlusse allfällig erforderlicher Anleihen erteilt.
> Art. 5. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch, den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen.
> Art. 6. Gegenwärtiger Bundesbeschluss wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft.»[16]

Nicht nur der eigentliche Beschluss, auch die einleitende Botschaft (siehe Kapitel 2.1) wies eine fast schon verblüffende Ähnlichkeit mit derjenigen des 16. Juli 1870 auf: Die Metaphorik des plötzlich über Europa hereinbrechenden Unwetters, die Versicherung einer «für alle Eventualitäten gerüsteten» Schweiz, das Bekenntnis zur unbedingten Neutralität, die Ahnung einer Ausweitung des Konflikts, das Ersuchen um die «ganze ökonomische Kraft der Nation» und nicht zuletzt das Bewusstsein «schwerer Verantwortlichkeit, die in einer solchen Gewährung unbegrenzter Vollmacht und unbegrenzter Kredite liegen», das alles tauchte schon im Sommer 1870 fast gleichlautend auf, wenn auch der Entwurf von 1914 der Zerstreuung von Befürchtungen, die Schweiz könnte ungenügend auf den Krieg vorbereitet sein, insgesamt etwas weniger Raum gab und wirkt, als sei er unter stärkerem Zeitdruck entstanden.[17]

Die Unterschiede lagen im Detail, aber sie waren schwerwiegend. Die Vorlage von 1914 sollte den Bundesrat erstmals nicht nur zu weiteren Truppenaufgeboten und explizit militärischen Massnahmen (1870: «Vertheidigungsmassregeln») ermächtigen, sondern sie erteilte in einer weit gefassten Formulierung «unbeschränkte» herrschaftliche Befugnisse in allen Angelegenheiten, die irgendwie mit den Landesinteressen (Sicherheit, Neutralität, Wirtschaft) zusammenhingen. Wo die Grenzen dieser Vollmachten lagen, wie sie sich kontrollieren liessen, wie lange sie in Kraft bleiben sollten und in welcher Form der Bundesrat dem Parlament «Rechenschaft» über seine Politik ablegen musste, darüber machte der knappe Text keine Angaben.[18] In der am 3. August 1914 vorgelegten Form ging der Vollmachtenbeschluss über die im letzten Kapitel erwähnten

zurück

Vorschläge Max Hubers zur Schaffung eines Kriegszustands sogar noch hinaus, da er sich nicht auf spezifische Vorschriften zur Militärgerichtsbarkeit und zum «Schutz der militärischen Massnahmen» beschränkte – dies wurde in späteren Noterlassen geregelt –, sondern den Weg zu «Notverordnungen» des Bundesrats in jedem erdenklichen politischen Bereich ebnete.[19] Inhaltlich erinnerte er zwar noch an den Artikel 2 von Hubers Entwurf für einen dringlichen Bundesbeschluss, verzichtete aber auf die dort vorhandene Auflistung der Gebiete, auf denen der Bundesrat zur Aufstellung «allgemein verbindlicher Vorschriften» ermächtigt werden sollte.[20] Am nächsten kam die Vorlage damit den Forderungen, die Arthur Hoffmann im März 1913 aufgestellt hatte (siehe Kapitel 2.6): Das Parlament sollte dem Bundesrat demnach eine Art «Blankocheck» ausstellen. Die Ausarbeitung aller weiteren Vorschriften sowie deren Um- und Durchsetzung wäre der Exekutive überlassen.[21]

Die Sitzung der Bundesversammlung, in der über diese Ermächtigung zu entscheiden war, begann um 10 Uhr morgens und war nicht nur in protokollarischer Hinsicht ausserordentlich. Bereits am Nachmittag des 31. Juli und damit noch vor Deutschland, Frankreich und Grossbritannien hatte der Bundesrat die Mobilisation der schweizerischen Streitkräfte beschlossen. Der Erste Weltkrieg war damit auch militärisch in der Schweiz angekommen. Mehr als 200 000 Männer wurden aus ihrem Alltag gerissen und in die Grenzbesetzung beordert.[22] Die National- und Ständeräte versammelten sich unter «strahlend blauem Himmel»[23] zum Teil uniformiert und beobachtet von zahlreichen Zuschauern sowie ausländischen Diplomaten im von Landwehrsoldaten[24] bewachten Bundeshaus. Dort empfingen sie Nationalratspräsident Alfred von Planta und Vizeständeratspräsident Johannes Geel mit zwei jener in diesen Tagen wohl häufig gehaltenen Reden, die den Willen der Schweiz zur «strengen und gewissenhaften Neutralität» proklamierten und dabei die Notwendigkeit betonten, gegenüber dem kriegführenden Ausland entschlossen und einmütig aufzutreten.[25]

Anschliessend wurden die Parlamentarier über die zur Vorberatung des Vollmachtenbeschlusses bereits am 1. August ernannten Kommissionen informiert. Diese während der ganzen Kriegsdauer bestehenden «Neutralitätskommissionen» hinterliessen «merkwürdigerweise»[26] keinerlei Protokolle oder sonstige Aufzeichnungen, weshalb sich über Veränderungen ihrer Zusammensetzung, behandelte Themen, Häufigkeit der Sitzungen oder ihren Einfluss auf Bundesrat und Verwaltung nur wenig in Erfahrung bringen liess. Generell – dies darf bei der Darstellung der Ereignisse am 3. August 1914 nicht verschwiegen werden – ist die Überlieferung zur Abstimmung über die Vollmachten und die unmittelbaren Vorbereitungen äusserst lückenhaft (siehe Kapitel 1.6). Die «historisch denkwürdige Sitzung»,[27] die ursprünglich zwei Tage dauern sollte, wurde aus Verfahrensgründen nicht ins gedruckte «Amtliche stenographische Bülletin der schweizerischen Bundesversammlung» aufgenommen und auch das handschriftliche Protokoll, das sich im Bundesarchiv befindet, gibt weder über die Beratungen in den Neutralitätskommissionen noch über eine längere Debatte

zur Vollmachtenerteilung Aufschluss.[28] Daniel Sprecher, der die Hintergründe der Generalswahl detailreich beschrieben hat, vermutet, dass die Unterstützer des Kandidaten Ulrich Wille die Wahl aus taktischen Überlegungen immer weiter nach hinten verschoben, um die zu Beginn geringen Chancen des streitbaren Oberstkorpskommandanten intakt zu halten. Der Vollmachtenbeschluss war hierbei in erster Linie ein Instrument, um Zeit zu gewinnen.[29]

Die erste Neutralitätskommission des Nationalrats umfasste 21, diejenige des Ständerats 13 Mitglieder, die vom Bundesrat ausgewählt worden waren.[30] Als Präsident der Kommission des Nationalrats amtierte der Schaffhauser Carl Spahn, diejenige der kleinen Kammer wurde von Oskar Munzinger aus dem Kanton Solothurn geleitet.[31] Bei der Ernennung wurde offenbar auf eine ausgewogene Zusammensetzung geachtet. Die französisch, italienisch und rätoromanisch sprechenden Landesteile waren in den Gremien etwas stärker vertreten, als es den demografischen Verhältnissen der Zeit entsprochen hätte. Es gehörten den Kommissionen ausserdem einige besonders einflussreiche Exponenten der verschiedenen politischen Lager an. Einsitz nahmen führende Vertreter der Arbeiterbewegung wie Herman Greulich und Howard Eugster-Züst ebenso wie der freisinnige Wirtschaftspolitiker Alfred Frey, der spätere Bundesrat Ernest Chuard, der profilierte Lausanner Liberale Edouard Secretan und die katholisch-konservativen Parteigrössen Georges Python und Heinrich Walther. Trotzdem herrschte gegenüber Arbeitervertretern ein deutliches freisinnig-liberales beziehungsweise bürgerliches Übergewicht, zumal sich die drei Sozialdemokraten in den Neutralitätskommissionen eher dem konservativen Teil der Arbeiterpartei zuordnen liessen.[32]

Welche Funktion hatten diese Kommissionen? Gemäss der Juristin Lili Zoller, die zehn Jahre nach dem Ende des Weltkriegs eine der ersten Studien zum Vollmachtenregime verfasste, bestand die einzige Aufgabe der beiden Ausschüsse in der «Prüfung der Neutralitätsberichte», die der Bundesrat in Erfüllung der im Vollmachtenbeschluss vorgeschriebenen Rechenschaftspflicht dem Parlament regelmässig abliefern sollte (siehe Kapitel 4.3).[33] Laut Richard Pestalozzi und Herbert Tingsten entwickelte sich aus dieser nachträglichen Begutachtung der Regierungsberichte die Praxis des Bundesrats, «gelegentlich in wichtigeren Angelegenheiten die Ansicht der Neutralitätskommissionen oder sogar der Bundesversammlung einzuholen».[34] Nach Aussage von Arthur Hoffmann behandelten die Kommissionen «alle Entscheidungen, die der Bundesrat kraft seiner Vollmachten» traf, insbesondere auf dem Gebiet der Aussenpolitik.[35] Die SPS rühmte sich schon 1915, «dass sie mit Mühe die Neutralitätsberichterstattung und die Umgestaltung der Neutralitätskommission in eine kontrollierende Kommission erkämpft hat. Die Absicht der bürgerlichen Mehrheitspartei ging dahin, den Bundesrat schalten und walten zu lassen und ihn erst nach Beendigung des Krieges zur Rechenschaft zu ziehen.» Es gelang den Sozialdemokraten in diesem Zusammenhang, mit Ernest Paul Graber und Robert Grimm Repräsentanten der Arbeiterbewegung in den Kommissionen zu platzieren, die zum kämpferischen

Flügel der Partei zählten.[36] Nach der Einschätzung des Politologen Leonhard Neidhart, der die Ratsdebatten während des Weltkriegs untersucht hat, wurden die Neutralitätskommissionen im Spannungsfeld von Wirtschaftskrieg, Neutralität und Vollmachten «allmählich zum Kernparlament», neben dem die weiterhin ihre Sessionen abhaltenden National- und Ständeräte «nicht mehr viel zu sagen» hatten.[37] Umso schwerer wiegt der Umstand, dass die Kommissionen allem Anschein nach keine Aufzeichnungen hinterlassen haben und auch die Parlamentsdebatten über die Neutralitätsberichte – mit einer Ausnahme (siehe Kapitel 4.3) – nicht ins Protokoll aufgenommen wurden.[38] Immerhin lassen sich der jeweils auf die Sessionen von National- und Ständerat publizierten «Uebersicht der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung» die Zusammensetzung der Kommissionen und die bei der Behandlung der Neutralitätsberichte eingereichten Postulate entnehmen.[39]

In der Sitzung vom 3. August 1914 setzte sich zunächst Carl Spahn, Präsident der freisinnigen Nationalratsfraktion und langjähriger Stadtpräsident von Schaffhausen, im Namen der Neutralitätskommission für die Ermächtigung des Bundesrats ein. Spahn warb nachdrücklich um «Vertrauen zu den Männern, die im Bundesrate […] an der Spitze unseres Staates stehen», und machte deutlich, dass die Behauptung von Souveränität und Neutralität der Schweiz nicht nur von einer einsatzbereiten Armee, sondern auch von der Erteilung der Vollmachten abhängig sei: «Der Bundesrat muss in dieser Beziehung von uns uneingeschränkte Vollmachten erhalten, so dass er auch entgegen bestehenden Gesetzen Bestimmungen erlassen kann, Notverordnungen aufstellen, Anleihen kontrahieren, kurz alle Massnahmen treffen kann, die dazu dienen, die Unabhängigkeit unseres Landes zu wahren und die Not unserem Gebiet fernzuhalten.»[40] Kritischer äusserte sich der Waadtländer Liberale Edouard Secretan, der sich an diesem Tag bereits vehement gegen die Ernennung Willes zum General eingesetzt hatte.[41] Seiner Ansicht nach waren die Vollmachten auf neutralitätspolitische Massnahmen wie «Massregeln gegen Spione» oder «die Versorgung und Heimschaffung von Flüchtlingen und Fremden» zu beschränken. Als Berichterstatter der Romandie stimmte Secretan zwar ebenfalls zu, dass die Ermächtigung in der Krisensituation notwendig sei, merkte aber an, «das Volk [hat] das Auge auf den Bundesrat gerichtet und erwartet einen massvollen Gebrauch der ihm erteilten Vollmachten».

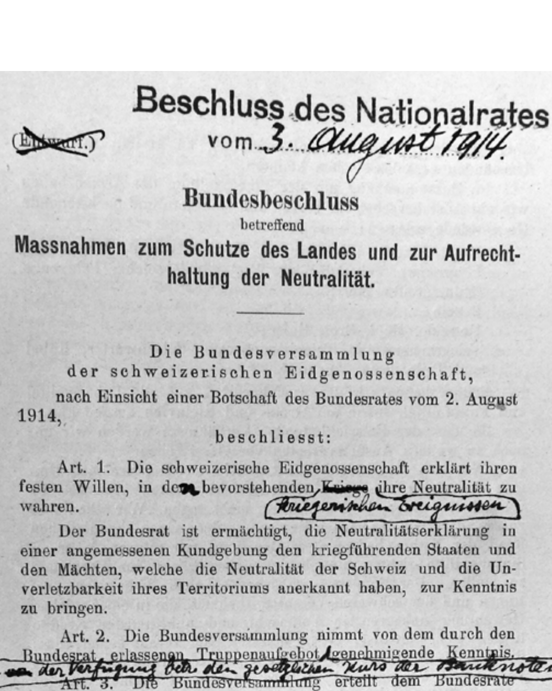
Die sozialdemokratische Fraktion, in deren Namen sich Herman Greulich an den Nationalrat wandte, machte ihre Zustimmung von der Aufnahme eines Passus «für die Sicherung des Lebensunterhaltes und die Linderung der Not» in den Vollmachtenbeschluss abhängig. Eine Erweiterung der Vollmachten auf die Innen- und Wirtschaftspolitik, welche die Kommission bereits intern gutgeheissen hatte.[42] Die Frage, ob sich der Bund in der kommenden Kriegszeit um die Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln kümmern sollte, beschäftigte auch den konservativen Nationalrat und Luzerner Regierungsrat Heinrich Walther.[43] Er liess sich deshalb von Arthur Hoffmann noch am selben Morgen

versichern, dass man sich in Bezug auf die Lebensmittelversorgung ganz «auf die Energie und das Verständnis» von Bundesrat Edmund Schulthess verlassen könne.[44] Der aus dem aargauischen Villnachern stammende Schulthess war nach einer erfolgreichen Karriere als Wirtschaftsanwalt 1912 zum Vorsteher des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartements (des späteren Volkswirtschaftsdepartements, EVD) gewählt worden und es würde ihm nach Hoffmanns Auffassung «sicher gelingen, die Schwierigkeiten zu überwinden».[45]

Mit dem von den Sozialdemokraten angeregten Zusatz erhielt der für die Vollmachten grundlegende Artikel 3 seine endgültige Form: «Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden.»[46] Trotz Protest gegen den Kriegsausbruch, für den sie unverhohlen die «kapitalistische Welt» verantwortlich machte, und der Ankündigung, «den Kampf gegen dieses System auch fernerhin mit aller Energie» zu führen, stellte sich damit auch die SPS, «der Not der Stunde gehorchend», hinter die Vollmachtenerteilung und das Armeeaufgebot «in der Hoffnung, dass die vorgeschlagenen Massnahmen dazu beitragen werden, den Kriegsbrand von unserem Lande fernzuhalten und den durch den Krieg der ausländischen Staaten heraufbeschworenen Notstand zu lindern».[47]

Damit war der politische «Burgfrieden» zwischen bürgerlichen und Arbeiterparteien ins Leben gerufen, der nicht nur die im Herbst 1914 abgehaltenen «stillen» Parlamentswahlen, sondern auch die Erinnerung an die erste Phase des Kriegs, vor allem im Kontrast zu seinem Ende, prägen sollte.[48] In der gleich anschliessend durchgeführten Abstimmung wurde der «Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität» tatsächlich ohne Gegenstimme (171 zu 0) vom Nationalrat angenommen, der Ständerat stimmte kurze Zeit später ebenfalls «diskussionslos» zu (Abb. 1).[49] Zwei sozialdemokratische Nationalräte aus La Chaux-de-Fonds, Ernest Paul Graber und Charles Naine, enthielten sich allerdings der Stimme.[50] Graber und Naine, als Redaktoren der Zeitung «La Sentinelle» Wortführer der jurassischen Arbeiterbewegung, waren überzeugte Antimilitaristen und hatten bereits an der von Greulich verlesenen Erklärung mitgewirkt. Nun fügten sie sich dem Beschluss der SPS-Fraktion, indem sie gegen die Vollmachten keine Gegenstimme einlegten.[51] Ihre Enthaltung war jedoch keine stillschweigende Zustimmung, sondern ein widerwilliger Kompromiss, um die Geschlossenheit der Arbeiterorganisation zu wahren, wie Naine kurze Zeit später begründete: «La bourgeoisie nous oblige à participer à l'œuvre de sang et de ruines; nous cédons à la force brutale, mais nous ne devons pas tremper volontairement nos mains dans le sang de nos camarades ouvriers des autres pays. Ces vues n'ont pas été partagées par nos camarades de la Suisse allemande, et pour ne pas créer

zurück



Beschluss des Nationalrates

~~(Entwurf.)~~ vom 3. August 1914.

Bundesbeschluss

betreffend

Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität.

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 2. August 1914,

beschliesst:

Art. 1. Die schweizerische Eidgenossenschaft erklärt ihren festen Willen, in den bevorstehenden ~~Kriege~~ kriegerischen Ereignissen ihre Neutralität zu wahren.

Der Bundesrat ist ermächtigt, die Neutralitätserklärung in einer angemessenen Kundgebung den kriegführenden Staaten und den Mächten, welche die Neutralität der Schweiz und die Unverletzbarkeit ihres Territoriums anerkannt haben, zur Kenntnis zu bringen.

Art. 2. Die Bundesversammlung nimmt von dem durch den Bundesrat erlassenen Truppenaufgebot und von der Verfügung über den gesetzlichen Kurs der Banknoten genehmigende Kenntnis.

Art. 3. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes des Volkes erforderlich werden.

Art. 4. Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrate ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. Insbesondere wird ihm die Ermächtigung zum Abschlusse allfällig erforderlicher Anleihen erteilt.

Art. 5. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen.

Art. 6. Gegenwärtiger Bundesbeschluss wird dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft.

Also beschlossen vom Nationalrate.

Bern, den 3. August 1914.

Der Präsident:

[signature]

Der Protokollführer:

[signature]

Abb. 1: Vollmachtenbeschluss des Nationalrats, mit dem am 3. August 1914 die rechtliche Basis für den Ausnahmezustand gelegt wurde. BAR, E22#1000/134#810*.

de division nous nous sommes soumis à la majorité du groupe, sans pour cela renoncer à notre opinion.»[52]

An einem Montagnachmittag im Sommer 1914, in dem die Welt aus den Fugen geriet, hatte das Schweizer Parlament dem Bundesrat umfassende legislative Befugnisse erteilt, die über die bisherigen Fälle «extrakonstitutionellen Staatsnotrechts» weit hinausgingen (siehe Kapitel 2.3).[53] Gestützt auf einen Beschluss, der für «dringlich» erklärt und dadurch unanfechtbar wurde, konnte die Regierung fortan Verordnungen erlassen, welche auf der Stufe von Bundesgesetzen standen und damit «gewissermassen eine Verfassung neben der Verfassung» bildeten.[54] Der demokratische Prozess wurde zwar nicht suspendiert – Parlament und Bundesgericht gingen weiterhin ihren Geschäften nach, die Verfassung blieb formell ohne Einschränkung in Kraft, doch das Zusammenspiel der Gewalten im politischen System hatte sich völlig verändert. Der Bundesrat konnte nun Institutionen erschaffen und diesen Aufgaben und Befugnisse übertragen. Er konnte in den Hoheitsbereich von Kantonen und Gemeinden eingreifen und neue Bundeskompetenzen festlegen. Er konnte nach Gutdünken Regeln für die Wirtschaft aufstellen, den Staatshaushalt erweitern, Militär einsetzen, Personal einstellen oder Strafbestimmungen erlassen, ohne auf Verfassungsregeln oder bestehende Gesetze Rücksicht nehmen zu müssen. Kurz: Rechtlich konnte der Bundesrat «schalten und walten, wie er wollte».[55] Wie war diese Selbstentmachtung des Parlaments in einem Land, das individuelle Freiheit, Machtkontrolle und Rechtsstaatlichkeit während des 19. Jahrhunderts zu ideologischen Pfeilern seines Staatswesens gemacht hatte, so reibungslos möglich?[56]

Eine erste Erklärung kann in den aussergewöhnlichen Umständen beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs gesehen werden. Was aus späterer Sicht wie eine unaufhaltsame Eskalation hin zum Krieg anmutet, wurde von den Zeitzeugen möglicherweise ganz anders wahrgenommen. Wie Jörn Leonhard und Christopher Clark gezeigt haben, war der Krieg weder «planmässig in Szene gesetzt» noch unvermeidbar.[57] Es mangelte gewiss nicht an Faktoren und Akteuren, welche die Julikrise verschärften und den Krieg mental und militärisch immer näher an Europa heranrücken liessen. Dennoch sprach auch einiges dafür, dass die Diplomatie einmal mehr eine «Détente» bewerkstelligen und den Konflikt zumindest begrenzen konnte, dass die Grossmächte eigentlich keinen Krieg wollten.[58] Kam der Krieg im August 1914 vielleicht gerade deshalb überraschend, weil sich seit Jahren Schriftsteller, Militärs und Politiker mit seiner Möglichkeit beschäftigt, ihn damit aber immer in einer zukünftigen, beherrschbaren Sphäre belassen hatten? War vielleicht eine «subjektive Gewöhnung an den Gedanken eines großen Krieges» und die Häufigkeit stets doch noch entschärfter internationaler Krisen dafür verantwortlich, dass es den Zeitgenossen nun so vorkam, als sei plötzlich ein Gewitter über sie hereingebrochen?[59] «They were surprised by the moment, but no longer by the fact of war», vermutete Eric Hobsbawm.[60]

Sogar ein im Zentrum der Geschehnisse stehender Politiker wie der spätere britische Premierminister David Lloyd George schrieb rückblickend: «Of those

zurück

who, in the first weeks of July, were employed in garnering their hay or corn harvests, […] it is safe to say that not one ever contemplated the possibility that another month would find them called to the Colours and organised in battle array for a struggle that would end in the violent death of millions of them, and in the mutilation of many more millions. The nations slithered over the brink into the boiling cauldron of war without any trace of apprehension or dismay.»[61]
So problematisch die Auffassung bleibt, die europäischen Staaten seien ohne Absicht (und Verantwortung) in den Krieg «hineingeschlittert»,[62] kam sein Ausbruch für viele doch unerwartet und löste ganz unterschiedliche Reaktionen zwischen Angst und Euphorie aus.[63] Die Plötzlichkeit des Kriegsausbruchs lässt insbesondere die Haltung der staatskritischen Sozialdemokraten am 3. August in einem anderen Licht erscheinen (siehe Kapitel 2.5). Ihre Überzeugung, eine konzertierte Aktion der Arbeiterinternationale würde einen Krieg zu verhindern wissen, zerschlug sich daran, dass sich die Organisationen der europäischen Arbeiterbewegung bereitwillig in den Dienst der nationalen Kriegspolitik stellten.[64] In dieser verworrenen, entmutigenden Situation rückte auch für die SPS die Wahrung der Neutralität und die Verhinderung einer Notlage für die Bevölkerung in den Vordergrund und sie stimmte den Vollmachten zu.[65]

Hinzu kam, dass es in diesen Tagen äusserst schwer gewesen sein muss, zwischen Tatsache, Gerücht und gezielter Fehlinformation zu unterscheiden. Die Zeitungen waren bereits am 3. August 1914 voller Berichte über Spionagefälle, Kampfhandlungen, ersten kriegswirtschaftlichen Massnahmen und Militäraktionen in der Nähe der Schweizer Grenze, die zum Teil wenig später wieder dementiert wurden. Die «New York Times» beispielsweise meldete am Tag des Vollmachtenbeschlusses auf ihrer Frontseite: «Switzerland Now Invaded by Germans, Basle Seized».[66] Die angespannte Informationslage leistete der bereits vorhandenen Unsicherheit noch Vorschub. Die dadurch hervorgerufene Stimmung seiner Mitmenschen hielt Hans Zurlinden mit kaum verhohlener Schadenfreude im Tagebuch fest:

> «Die Duckmäuser sind gar furchtbar erschrocken. Sie verdrehen im Schutze ihrer Mauselöcher ganz ängstlich die Augen. Gelt, das ist ungemütlich, wenn es so kracht und pfeift! Gelt, es gibt doch Dinge zwischen Himmel und Erden, die sich der Duckmäuserverstand nicht träumen liess! Drum seid ihr auch ganz und gar aus dem Konzept geraten und holt in der Angst da ein Pfund Kaffee und dort einen Zuckerstock und holt in aller Hast auf der Bank eure hundert Fränklein. Kaffee und Zuckerstock und hundert Fränklein und – Krieg!»[67]

Mit ähnlichen Worten wie in der Botschaft vom Vortag sprach Bundesrat Giuseppe Motta in der Nationalratssitzung vom 3. August 1914 von der «Beunruhigung und sogar Panik», die sich in der Schweizer Bevölkerung breitgemacht habe.[68] Angesichts einer in den letzten Julitagen sprunghaft gestiegenen Nachfrage nach Bargeld, fallender Börsenkurse und eines «Sturms auf Lebensmittelgeschäfte» war aus Sicht der Regierung ein rasches Vorgehen notwendig.[69] Wie

im 1906 ausgearbeiteten «Kriegsplan» vorgesehen (siehe Kapitel 2.6), hatte der Bundesrat die SNB zur Ausgabe bereits vorsorglich gedruckter Banknoten – mit «gesetzlichem Kurs» und ohne Pflicht zum Umtausch gegen Metallgeld – ermächtigt. Nun wollte er sich vom Parlament zusätzlich den Druck von 20 Millionen 5-Franken-Noten bewilligen lassen. Ein Versuch, die herrschende «Liquiditätskrise» zu bewältigen.[70] Ob dies legal war, blieb umstritten, «der Bundesrat musste aber handeln, da Gefahr im Verzuge lag».[71]

Finanzminister Motta schloss seine Rede mit einem Appell an die Bevölkerung zu «grösserer Ruhe und Besonnenheit». Wie die Soldaten ihre militärischen Pflichten an den Grenzen sollten die im Zivilleben verbliebenen Schweizerinnen und Schweizer ihre «bürgerlichen Pflichten im Sinne der Solidarität aller Kreise erfüllen».[72] Im Licht dieser Krisenwahrnehmung und in Erwartung weiterer Schwierigkeiten lässt sich der Beschluss eines Ausnahmezustands als rechtliche Manifestation des inneren «Burgfriedens» besser verstehen.[73] Zumal das Parlament formell auf ein während des 19. Jahrhunderts mehrfach angewandtes Instrument zurückgriff, unter hohem Zeitdruck stand und in eine höchst unsichere Zukunft blickte. Es scheint deshalb ein die politischen Lager übergreifender Konsens geherrscht zu haben: Entscheidungen mussten jetzt ohne innere Auseinandersetzungen gefasst, Massnahmen schnell umgesetzt, die Schweiz wieder zur «Ruhe» gebracht werden. «Es kann sich heute nicht um Worte handeln, nur Taten kommen in Frage», rief Oskar Munzinger in den Ständeratssaal.[74] Entscheidend war in diesem Zusammenhang, dass die Parlamentarier – wie Bundesrat und Armee in ihren Planspielen – von einem wenige Wochen bis Monate dauernden Konflikt ausgingen. Diese Erwartung, die bei Kriegsausbruch offenbar weit verbreitet war,[75] entschärfte die Errichtung einer «kommissarischen Diktatur» des Bundesrats auf Zeit.[76] Erst die viel längere Dauer des Kriegs würde den Vollmachten ihre ungeahnt «grosse Ausdehnung verleihen».[77]

Ein zweiter Erklärungsversuch erschliesst sich aus der Verknüpfung von Neutralität, Vollmachten und Demokratie, die am 3. August 1914 sichtbar wurde. Der «leitende eidgenössische Staatsgedanke»,[78] die Parteilosigkeit in bewaffneten Konflikten, konnte nach dieser Logik nicht ohne eine Ermächtigung der Exekutive existieren. Eine Ansicht, die besonders vom Historiker Edgar Bonjour vertreten wurde:

> «Um die Neutralität in der bevorstehenden Kriegszeit zur Geltung zu bringen, brauchte es eine starke Zentralgewalt, die ungehindert und rasch entscheiden konnte. Eine Zusammenfassung und Straffung der Kräfte schien in einem föderalistisch so aufgelockerten Gebilde wie der Eidgenossenschaft besonders nötig.»[79]

Gerade weil sie über relativ starke, jedoch tendenziell langsam und konfliktreich arbeitende Mechanismen von Föderalismus und politischer Mitbestimmung verfügte, benötigte die Schweiz aus dieser Perspektive eine Diktatur. Sie musste gleichsam von den «Hemmungen» bundesstaatlicher Demokratie befreit werden, wenn die nun anstehende «Fülle von Entscheidungsaufgaben» in nützlicher Frist

bewältigt werden sollte.[80] Diesen Zusammenhang zwischen der Funktionsweise des politischen Systems und dem Ausmass des Ausnahmezustands konstatierte auch Clinton Rossiter nach dem Zweiten Weltkrieg: «The more complex the constitutional structure and the more assured the rights of the people, the more necessary and severe the practice of constitutional dictatorship has been.»[81] Parlamentsdebatten, Abstimmungskämpfe oder kantonale Alleingänge würden, so die Befürchtung der Politiker im Sommer 1914, die Glaubwürdigkeit der Neutralität im Ausland untergraben. Ganz zu schweigen von einer durch gegensätzliche Sympathien gegenüber den Kriegsteilnehmern blockierten Politik.

«Unbeschränkte Vollmachten» signalisierten dagegen nach aussen staatliche Handlungsfähigkeit, innere Ordnung, Berechenbarkeit und die Entschlossenheit, den neutralen Status zu verteidigen. Auch wenn Bundesrat Hoffmann laut Heinrich Walther in der ersten Sitzung der Neutralitätskommission erklärt hatte, der deutsche Gesandte in Bern[82] habe ihm gegenüber versichert, «dass aus dem, was nächster Tage gegenüber Belgien geschehen werde, kein Schluss bezüglich der Schweiz gezogen werden dürfe», muss die unmittelbare Gefahr eines Angriffs auf die Schweiz den Entschluss für die Vollmachten beeinflusst haben.[83] Nicht nur Hoffmanns Rede vor der Kommission ging in diese Richtung. Auch der Beschluss selbst, welcher als wichtigstes Ziel des Ausnahmezustands die «Aufrechthaltung der Neutralität» definierte, machte die Untrennbarkeit von Innen- und Aussenpolitik in einem weltweiten Krieg deutlich. Es zeigte sich hier aber auch der eklatante Widerspruch zwischen den zahlreichen Beschwörungen der Neutralität bei Kriegsausbruch[84] und der bereits seit längerem vorhandenen Überzeugung, die Schweiz würde den neutralen Status aus wirtschaftlichen Gründen früher oder später ohnehin aufgeben und sich einem der Kriegführenden anschliessen müssen (siehe Kapitel 2.6). Falls dieser Plan zur Umsetzung gelangt wäre, hätten die Vollmachten aber nicht mehr der Verteidigung der Neutralität, sondern der Kriegführung mit einem Verbündeten gedient.

Ob er als Reaktion auf die kontingente Situation bei Kriegsausbruch oder als notwendiger Bestandteil der Neutralitätspolitik verstanden wird; eine zentrale Komponente des Vollmachtenbeschlusses bestand «im Vertrauen» zu den Männern, «die im Bundesrate die Geschicke der Eidgenossenschaft leiten».[85] Carl Spahn beendete seine bereits in diesem Sinne gehaltenen Ausführungen mit der Aufforderung: «Verbreiten wir überall im Volke das Vertrauen in unsere oberste Bundesleitung» und ganz ähnlich argumentierte Oskar Munzinger in der kleinen Kammer.[86] Diese Forderung nach unbedingtem Vertrauen, die auch in Hinsicht auf das zu wählende Armeekommando geäussert wurde,[87] hing nicht nur damit zusammen, dass die Vollmachten auf sieben vom Parlament gewählte, formell gleichberechtigte Schultern verteilt und damit etwas entschärft wurden. Sie entsprang vielmehr der Mentalität eines politischen Systems, dass sich ganz auf die «Vormachtstellung der Freisinnig-Demokratischen Partei als staatstragende Regierungskraft» stützte.[88] Ein demokratisch legitimiertes und freisinnig dominiertes Parlament delegierte hier die legislative Macht an den von ihm ge-

wählten Bundesrat, was nicht etwa als Gefahr für die föderalistische Demokratie, sondern als Massnahme zu deren Bewahrung aufgefasst wurde.[89] Leonhard Neidhart hat diesen Aspekt als Hauptmotiv für den Vollmachtenbeschluss bezeichnet und darauf hingewiesen, dass die Position der Legislative im politischen System bereits vor 1914 unter starkem Druck stand (siehe Kapitel 2.5). Das Bundesparlament traute es sich demnach selbst nicht, wohl aber dem Bundesrat zu, die Kriegssituation zu bewältigen:

> «Der Krieg brachte dem völlig unvorbereiteten Entscheidungssystem Probleme von großer Dringlichkeit, die nur durch ein verkürztes Willensbildungsverfahren rechtzeitig gelöst werden konnten. […] In der gleichen Panik wie die Bürger, die zu den Bankschaltern drängten, um ihre Sparguthaben abzuheben, enthob auch das Parlament sich selbst, die Aktivbürgerschaft und die Kantone aller legislatorischen Entscheidungsanteile, wobei diese Ermächtigung extrakonstitutionell, unbefristet und ohne jede Form parlamentarischer Entscheidungskontrolle erfolgte. Zweifellos war diese Globalermächtigung des Parlaments nicht nur das Eingeständnis eines schon früheren Entscheidungsverlustes, sondern auch Ausdruck eines starken politischen Vertrauens in das Kollegialsystem des Bundesrates, an dem offenbar auch nicht die Spur eines Verdachtes auf Machtmißbrauch haftete.»[90]

Auch der Berner Jurist Hans Marti, der gegen Ende des Zweiten Weltkriegs über die Rechtsetzung durch den Bundesrat habilitierte, sah in dieser idealisierten Sicht auf die Landesregierung den eigentlichen Grund für die reibungslose Vollmachtenerteilung:

> «Es ist bezeichnend, daß gerade der schweizerische Bundesrat solche unbeschränkte Vollmachten erhalten hat; durch die Rechtlichkeit in seiner Amtsführung hat er sich seit dem Bestehen des Bundesstaates ein Vertrauen erworben, das ohne weiteres ausschloß, daß er die Vollmachten anders als im ausschließlichen Interesse der Allgemeinheit verwenden könnte […]. Politisch waren diese unbeschränkten Vollmachten aber auch deshalb tragbar, weil der Schweizer im Bundesrat nicht eine Regierung erblickt, vor deren Willen er sich als Untertan [zu] beugen hat und von der er schon sozial durch eine große Kluft getrennt ist, sondern im Bundesrat sieht er die höchsten Magistraten seines Landes, die durch das Vertrauen ihrer Mitbürger an ihre Stelle berufen wurden und dort ihre Pflicht genau gleich erfüllen, wie irgend ein anderer Bürger im Gemeinderat oder in der Schulkommission.»[91]

Die «Frage des Vertrauens» in Fähigkeiten und Loyalität der Exekutive, in deren Zeichen die Bundesversammlung am 3. August 1914 den Ausnahmezustand verabschiedet hatte, war somit tief in den innenpolitischen Debatten um Demokratie, Machtkonzentration und Partizipation der Vorkriegszeit verwurzelt und sie tauchte auch prominent in den Zeitungen auf, die an den folgenden Tagen über den Beschluss berichteten.[92] In der Tagespresse, die aufgrund ihrer Nähe zur Politik oftmals als Sprachrohr politischer Richtungen und Parteien diente,[93] wurde der Vollmachtenbeschluss entweder kommentarlos[94] abgedruckt, um den Wort-

zurück

laut der Parlamentsreden ergänzt oder von Aufrufen zur nationalen Kohäsion begleitet. Eine grundlegende, öffentliche Diskussion über die Bedeutung des Vollmachtenbeschlusses fand in den Tagen nach Kriegsausbruch offenbar nicht statt. Die Aufmerksamkeit der Zeitungen galt in erster Linie den militärischen Aktionen im In- und Ausland sowie den Sorgen um die wirtschaftliche Versorgung der Schweiz. Für August Welti, Bundeshauskorrespondent der NZZ, war die Verhängung des Ausnahmezustands zwar ein Schritt, an dessen «Tragweite keine Entscheidung der letzten Jahrzehnte hinanreicht». Das der Regierung damit ausgesprochene «unbegrenzte Vertrauen» war in seinen Augen aber gerechtfertigt, da «in Zeiten, in denen jeder Augenblick eine sofortige wichtige Entscheidung fordern kann, einzig die vollziehende Behörde in der Lage ist, die Interessen des Landes wirksam wahrzunehmen».[95] Dieser Form der Berichterstattung schlossen sich auch Westschweizer Zeitungen an. «Chacun à son poste et confiance!», befahl das «Journal de Genève» seinen Lesern und versuchte sie mit der Zusicherung zu beruhigen, der Bundesrat habe alle denkbaren Vorbereitungsmassnahmen gegen die Gefahren der Kriegszeit getroffen.[96] Eine der detailliertesten Schilderungen über die Ereignisse im Bundeshaus liess sich der «Gazette de Lausanne» entnehmen. Die Zeitung gab die Rede ihres Chefredaktors Secretan im Nationalrat sogar ausführlicher wieder, als es das Ratsprotokoll tat. Umso deutlicher wurde darin, dass Secretan sich dafür einsetzte, die Befugnisse des Bundesrats möglichst genau abzustecken.[97] Als öffentliche Manifestation des politischen Burgfriedens rief schliesslich auch der Arbeitnehmervertreter Robert Grimm in der «Berner Tagwacht» dazu auf, «mit kluger Überlegung und ruhigen Sinnes […] die Massnahmen der Behörden» zu unterstützen.[98]

3.2 Belagerungszustände

Wie 1913 von Bundesrat Hoffmann beabsichtigt, wurde die Ermächtigung der Schweizer Regierung unter dem unmittelbaren Eindruck des Kriegsausbruchs vom Parlament ohne Schwierigkeiten vorgenommen. Und mit einem dringlichen Bundesbeschluss, der das weitere Vorgehen ganz dem Bundesrat überliess, wurde seinen damaligen Forderungen auch formell Genüge getan.[99] Die Übertragung ausserordentlicher Kompetenzen an die staatliche Exekutive, die das Vollmachtenregime begründete, war allerdings kein auf die Schweiz beschränkter Vorgang. Wie die im letzten Kapitel erwähnte Zusammenstellung Dietrich Schindlers für das Militärdepartement zeigte, besassen die Verfassungen verschiedener Staaten einen expliziten Notstandsartikel, der angesichts der Ausnahmesituation des Kriegs nun in Kraft gesetzt werden konnte (siehe Kapitel 2.6). Oder es kam ähnlich wie in Bern am 3. August 1914 zu extrakonstitutionellen Ermächtigungen durch Parlamente und Staatsoberhäupter.[100]

Am 31. Juli 1914 unterschrieben der deutsche Kaiser Wilhelm II. und Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg eine Verordnung, die Deutsch-

land mit Ausnahme Bayerns, wo König Ludwig III. am selben Tag einen eigenen Ausnahmezustand verhängte, in den «Kriegszustand» versetzte.[101] Der kaiserliche Erlass stützte sich auf Artikel 68 der Verfassung von 1871 und hätte eigentlich ein Kriegszustandsgesetz für das Deutsche Reich aktivieren sollen. Da dieses aber, ähnlich wie in der Schweiz, nie zustande gekommen war, trat nun, Bayern ausgenommen, im ganzen Reich das Mitte des 19. Jahrhunderts entstandene preussische «Gesetz über den Belagerungszustand» in Kraft. Dadurch wurden Post, Bahn und Grenzverkehr militärischer Überwachung unterstellt und die Exekutivgewalt im Innern ging auf 57 regionale Militärbefehlshaber über, die mit «kriegsrechtlichen, nahezu diktatorischen Vollmachten» ausgestattet wurden und direkt dem Kaiser unterstanden.[102]

Neben dem vom Monarchen erklärten militärischen Ausnahmezustand, der die Pressezensur, die Verschärfung des Strafrechts und die Suspendierung von Grundrechten ermöglichte, wurde am 4. August 1914 mit dem «Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Massnahmen und über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts im Falle kriegerischer Ereignisse» ein Erlass verabschiedet, welcher dem schweizerischen Vollmachtenbeschluss, vor allem im Hinblick auf die Reichweite, äusserst ähnlich war. Das deutsche Parlament ermächtigte darin einstimmig den Bundesrat, der im Deutschen Reich nicht die Regierung, sondern ein aus Vertretern der Länder gebildetes Hybridorgan mit Verwaltungs- und Legislativfunktionen war, «während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Massnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen».[103] Zwar sicherte sich der Reichstag das Recht, weiterhin gesetzgeberisch tätig zu sein und die vom Bundesrat beschlossenen «Notverordnungen» bei seinem nächsten Zusammentritt aufzuheben, da sich das Berliner Parlament jedoch gleichzeitig auf unbestimmte Zeit vertagte und im Kriegsverlauf keinen einzigen auf die Ermächtigung gestützten Erlass anfocht, war dieses Kontrollrecht faktisch wirkungslos. Das Parlament hatte seine «Selbstentmachtung» vollzogen.[104] Für diesen verfassungsrechtlich «epochalen»,[105] weil zukunftsweisenden Schritt identifizierte der Rechtshistoriker Ernst Rudolf Huber grundsätzlich dieselben Gründe, wie sie im letzten Abschnitt für das Vollmachtenregime erwähnt wurden:

> «Die Fähigkeit der parlamentarischen Legislative, den Aufgaben der Rechtsetzung hinreichend zu genügen, hatte nach allgemeiner Überzeugung im inneren oder äußeren Notstand eine Grenze. Der Aufgabe der Notgesetzgebung in Krisenzeiten war die durch Sachkenntnis, Unvoreingenommenheit und Energie ausgezeichnete Bürokratie eher als das von gegensätzlichen Interessen beherrschte Parlament gewachsen. Der Exekutive gestanden auch die Parlamentarier die höhere Fähigkeit zu, mit neuen und ständig wachsenden Aufgaben und mit schnell wechselnden Umständen rechtzeitig, unkonventionell und sachgerecht fertig zu werden. Das Parlament selbst erkannte durch die einstimmige Zustimmung zur Delegation seiner Gesetzgebungsmacht dem Bundesrat den ‹Beruf zur Notgesetzgebung› zu. Insbesondere

> der Eintritt des Kriegsfalls war, auch nach der Auffassung des Parlaments und der in ihm vertretenen Parteien, die ‹Stunde der Exekutive›.»[106]

Die gleichzeitige Stärkung von Armee und Exekutive führte zu einem «Wirrwarr» von Machtzentren und «regionalen Autokraten», die Deutschlands Innenpolitik im Ersten Weltkrieg prägen sollten.[107] Da die Kompetenzen innerhalb dieser «Polykratie»[108] kaum geregelt oder gegeneinander abgegrenzt waren, «entstand ein Nebeneinander von zivilen Verwaltungsbehörden, die nach wie vor der föderalen Gliederung des Reiches folgten, und militärischen Behörden, die ebenfalls dezentral organisiert waren. Dies führte dazu, dass die Exekutive im Krieg noch weniger einheitlich war als in Friedenszeiten und die Zuständigkeiten unklarer wurden, zumal sich die zivilen und militärischen Verwaltungseinheiten territorial nicht deckten.»[109] Überwölbt und legitimiert wurde dieses System von einem bei Kriegsausbruch herrschaftlich proklamierten «Burgfrieden», in dem Wilhelm II. keine politischen Gegner, sondern «nur noch Deutsche» zu kennen vorgab – während Reichskanzler Bethmann Hollweg den Bruch des Völkerrechts beim Überfall auf Belgien mit der Bemerkung zu rechtfertigen versuchte: «Wir sind jetzt in der Notwehr, und Not kennt kein Gebot.»[110] Diese Aussage wurde nicht nur zu einem zentralen Bezugspunkt des Notrechts, der katholisch-konservative Nationalrat Heinrich Walther verwies darauf in seinen Erinnerungen an den Vollmachtenbeschluss der Bundesversammlung direkt.[111]

Was in Deutschland und der Schweiz als «Burgfrieden» zwischen den politischen Gegnern bezeichnet wurde, war in Frankreich, wenn auch vor einem ganz anderen innenpolitischen Hintergrund, die «Union sacrée».[112] In deren Zeichen verhängte Staatspräsident Raymond Poincaré am 2. August 1914 zunächst den vom Armeekommando geforderten «état de siège» über Frankreich und Algerien, der den Streitkräften ausserordentliche Befugnisse in Bezug auf Polizeigewalt, Zensur, Gerichtsbarkeit und Versammlungsrecht übertrug: «Die gewohnten demokratischen Freiheiten waren [damit] faktisch aufgehoben.»[113] Die Grundlagen für dieses Vorgehen waren in einem 1913 erlassenen Dekret geschaffen worden, das die Zuständigkeiten von Regierung, Armeekommando und Parlament im Kriegsfall regelte. Allerdings war dieser Erlass nur für einen wenige Wochen dauernden Konflikt und Teile des französischen Territoriums ausgelegt.[114]

Wenige Tage nach der Verhängung des «état de siège» bewilligte die Assemblée nationale dann wie ihr deutsches Pendant eine Reihe von Sondergesetzen, welche der Regierung von Ministerpräsident René Viviani die Kriegführung erleichtern sollten, und vertagte sich anschliessend.[115] Die französische Entwicklung war insofern aussergewöhnlich, als sie in den Wochen nach Kriegsausbruch unter dem Eindruck einer gegen Paris vorrückenden deutschen Armee stand, was die Regierung am 2. September dazu veranlasste, ihren Sitz nach Bordeaux zu verlegen. In der Folge übernahm die französische Armee unter General Joseph Joffre in dem von Deutschland partiell besetzten und durch die Westfront geteilten Land eine Machtstellung in der Innen- und Kriegspolitik, die von eini-

gen Historikern als «dictature militaire» bezeichnet wurde.[116] Verstärkt wurde dieses Regime noch durch den am 6. September im ganzen Land in Reaktion auf die Gebietsverluste ausgerufenen Kriegszustand, der die Einsetzung von Kriegsgerichten ermöglichte. Dem eine staatliche Führungsposition beanspruchenden Armeekommando gelang es so, Regierung und Parlament «recht erfolgreich von allen kriegspolitisch wichtigen Informationen und Entscheidungen auszuschliessen».[117] Dieser Zustand hielt jedoch nicht lange an. Schon zum Jahresende 1914 nahm das Parlament seine Sitzungen wieder auf und stellte sich den Militarisierungstendenzen in Frankreich entgegen, indem es Einschränkungen der Presse- und Versammlungsfreiheit wieder rückgängig machte und die Aufhebung des Belagerungszustands für nicht frontnahe Gebiete erwirkte.[118]

Auch das britische Unterhaus verabschiedete, nachdem König George V. eine Proklamation zum nationalen Zusammenhalt erlassen hatte, am 7. August 1914 mit dem «Defence of the Realm Act»[119] (DORA) ohne Debatte das erste einer Reihe von Ermächtigungsgesetzen, die im parlamentarischen Regierungssystem des Vereinigten Königreichs eine deutliche «Aufwertung der Exekutive» zur Folge hatten.[120] Zwar erhielt das Kabinett von Premierminister Herbert Henry Asquith zunächst nur die Befugnis, gegen Spionage, Geheimnisverrat und Sabotage mit den ausserordentlichen Rechtsmitteln des «martial law» vorzugehen. Schon in den ersten Kriegswochen wurde DORA jedoch so weit ausgelegt, verändert und erweitert, dass darauf ein Hunderte von Erlassen umfassendes Regelwerk[121] aufgebaut werden konnte, «[which] eventually made unprecedented and inescapable intrusions into the ordinary life for all classes of British society».[122] Dieses Regime umfasste unter anderem die Aufsicht des Militärs über für die Kriegführung wichtige Industrien sowie Zensurbehörden für Presse, Literatur, Briefverkehr und öffentliche Vorträge.

Einen besonderen Eindruck hinterliessen die Kriegserlasse der britischen Regierung durch ihre vielfachen Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft. Einschränkungen beim Alkoholausschank und die Einführung der Sommerzeit sollten die kriegswirtschaftliche Produktivität erhöhen, Verdunkelungszwang nächtliche Luftangriffe auf englische Städte erschweren. In Grossbritannien befindliche Ausländer aus verfeindeten Staaten, sogenannte «enemy aliens»,[123] wurden den restriktiven Ausnahmevorschriften des «Aliens Restriction Act» unterworfen. Im Unterschied zu Frankreich oder Deutschland hielt sich der Einfluss der Militärbehörden bei dieser Form des Ausnahmezustands gegenüber den zivilen Gewalten allerdings in Grenzen – wenn man vom Unruheherd Irland absieht. Auch die Stellung des Parlaments im «Westminster-System» des Vereinigten Königreichs wurde trotz eines mit Vollmachten ausgestatteten «war cabinet» nicht grundsätzlich infrage gestellt. Weiterhin hatte die Legislative einen starken Einfluss auf Zusammensetzung und Politik der Regierung.[124]

Diesen drei Beispielen liessen sich unschwer weitere Formen der Ermächtigung von Armeebehörden oder Exekutiven anfügen. Auch in Kanada, Österreich-Ungarn, Australien, den Vereinigten Staaten von Amerika, Italien, Däne-

zurück

mark und im russischen Zarenreich kam es bei Ausbruch oder im Verlauf des Ersten Weltkriegs zur Delegation legislativer oder besonderer administrativer Kompetenzen.[125] Dadurch wird deutlich, dass die Übertragung ausserordentlicher Vollmachten an den schweizerischen Bundesrat am 3. August 1914 kein isoliertes Ereignis war, sondern die Manifestation einer internationalen Tendenz zur Verschiebung und Verkürzung des politischen Entscheidungsprozesses, die mit der Bedrohungslage des Weltkriegs legitimiert wurde. So stark die Unterschiede[126] innerhalb der Staatenwelt von 1914 waren; die Einstellung innenpolitischer Auseinandersetzungen, die Zustimmung zu Ermächtigungsgesetzen und die Formierung nationaler Verteidigungsgemeinschaften im Ausnahmezustand waren Phänomene, die in allen direkt oder indirekt in den Krieg involvierten Staaten auftraten.[127] «Die technischen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten der modernen Welt», so fasste Huber diese Entwicklung zusammen, «zwangen allen beteiligten Staaten den Gedanken an ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren im Kriegsfall auf. […] Das System der ‹legislativen Delegationen› brach mit dem Ersten Weltkrieg auf breiter Front in das Gefüge des gewaltenteilenden Verfassungsstaates ein.»[128]

Die schweizerische Version der nach Kriegsausbruch vorgenommenen Ermächtigungen stach dabei besonders heraus. Das neutrale Land verfügte zwar nicht über die bellizistische Dominanz eines militärischen Belagerungszustands, in Bezug auf die politische und finanzielle Gestaltungskraft, die unbegrenzte Dauer und die fehlende parlamentarische Kontrolle gingen die «unbeschränkten Vollmachten» des Bundesrats jedoch weiter als alle Ermächtigungen im kriegführenden Ausland.[129] Der schwedische Politikwissenschaftler und Publizist Herbert Tingsten hielt in seiner 1930 erstmals in Schweden und wenige Jahre später auch auf Französisch erschienenen Studie über die Ermächtigungsgesetze des Ersten Weltkriegs fest:

> «La législation suisse des pleins pouvoirs présente à divers égards des traits à la fois originaux et intéressants. Au point de vue politique, on est frappé avant tout de ce que dans ce pays neutre, au régime démocratique systématiquement réalisé, l'éclosion de la guerre mondiale ait conduit à une dictature gouvernementale aussi absolue. Aucune nation belligérante, de constitution moins démocratique, n'a guère confié à l'exécutif de pouvoirs plus étendus.»[130]

Die im internationalen Vergleich ausserordentliche Reichweite des Vollmachtenregimes fiel auch der schweizerischen Forschung auf. Edgar Bonjour betonte etwa, «dass weder das demokratische Frankreich noch das demokratische England es nötig fanden, sich einem so weitgehenden Kriegsregime zu unterstellen».[131]

Eine weitere Besonderheit des schweizerischen Ausnahmezustands bestand im prekären Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Behörden. Die Verteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen Staat und Armee war überall ein spannungsreicher Prozess, gerade in Ländern wie Frankreich oder Deutschland, wo Verfassungsartikel einen Belagerungszustand mit expliziten Sonderbefugnis-

sen der Militärbehörden vorsahen. Bereits die Debatte über den Vollmachtenbeschluss am 3. August 1914 machte deutlich, dass den schweizerischen Parlamentariern diese Problematik zwar bewusst war, jedoch keine Klarheit über die Bedeutung der Vollmachten für die Kompetenzen der Armee bestand. Obwohl sich die Ermächtigung formell nur auf den Bundesrat bezog, erwecken Wortmeldungen aus den Reihen von Romandie und Sozialdemokraten den Eindruck, die Vollmachten würden sich auch auf das Armeekommando, personifiziert durch den General, erstrecken. Herman Greulich verlangte im Namen der SP eine Beschränkung der «den militärischen Behörden übertragenen Gewalt» und Edouard Secretan sprach sich in der Neutralitätskommission mit der Befürchtung, Ulrich Wille würde «rasch eine unerfreuliche und untragbare Diktatur entwickeln», gegen dessen Ernennung zum Oberbefehlshaber aus.[132]

Diese Unschärfe in der Frage, inwieweit das beschlossene «Primat der Exekutive gegenüber den gesetzgeberischen Gewalten» eigentlich auch für den General galt, führte bald zu einer der heftigsten Kontroversen der Kriegszeit.[133] Laut der Politologin Regula Stämpfli war Wille selbst der Ansicht, «dass er als Mann des Ernstfalles über die Versorgung, Stationierung, Verschiebung und die wirtschaftliche Abstützung der Truppen alleine entscheiden konnte und den Bundesrat lediglich über die getroffenen Massnahmen zu informieren hatte».[134] In diesem Anspruch des Generals wurde ein Grundproblem deutlich, dem sich alle Staaten im Ersten Weltkrieg gegenübersahen. In einem Krieg, in dem ökonomische und gesellschaftliche Faktoren über den Ausgang ebenso entscheiden sollten wie die Geschehnisse auf den Schlachtfeldern, musste die Armee fast zwangsläufig mit den zivilen Behörden und privatwirtschaftlichen Interessen in Konflikt geraten. Aus militärischer Sicht war das ökonomische Potenzial eines Landes nun ganz auf seine Kriegführung auszurichten. Es galt eine «Kriegswirtschaft» zu organisieren, deren primäre Aufgabe die Versorgung der Streitkräfte mit «militärischen Machtmitteln» war (siehe Kapitel 5.1).[135]

Hinsichtlich der Unklarheiten in der Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und General schufen auch die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen keine Abhilfe. Die Militärorganisation von 1907 und die Instruktion der Regierung für den General verschärften die Problematik sogar eher noch, indem sie dem General «eine beinahe unbeschränkte Selbständigkeit gegenüber den politischen Behörden»[136] sowie «alle […] notwendigen oder dienlichen militärischen Massnahmen»[137] erlaubten, solange er sich an den Rahmen des Neutralitätsgebots hielt und die wichtigsten aussenpolitischen Fragen (wie Kriegserklärungen) dem Bundesrat überliess (siehe Kapitel 4.4). Erschwerend kam hinzu, dass mit dem Armeekommando, dem Generalstab und dem Militärdepartement gleich drei Stellen existierten, die sich im Kontext der militärischen Landesverteidigung Konkurrenz machen konnten. Dies vor allem aufgrund der unklaren Trennung zwischen dem im Zuge der Mobilisierung geschaffenen «Armeestab» und dem bereits bestehenden «Territorialdienst des SMD», die zu Parallelstrukturen mit zum Teil gleichen Aufgaben und in der Folge zu «Eifersüchteleien» zwischen

zurück



Abb. 2: Die Beziehungen zwischen Militär- und Zivilverwaltung waren während des ganzen Weltkriegs konfliktreich: Büro des Quartiermeisters des Armeestabs, um 1914. BAR, E27#1000/721#14095#4373*.

den militärischen und den Zivilbehörden führte.[138] In Fragen der wirtschaftlichen Versorgung der Schweiz, deren Schwierigkeiten bereits die ersten Kriegswochen zeigten, traten darüber hinaus rasch Zuständigkeitskonflikte mit dem EVD auf.[139] Die Folgen dieser institutionellen Überschneidungen waren, hielt Theophil Sprecher später im Bericht des Generalstabschefs fest, «Reibungen, zeitraubende Verhandlungen und endlose Schreibereien, die den Beteiligten Kraft und Lust zur Arbeit rauben» (Abb. 2).[140]

3.3 Das Vollmachtenregime entsteht

«Wir leben in der Schweiz seit dem 3. August unter einem diktatorischen Regiment», konstatierte bereits Ende 1914 der St. Galler Bundesrichter Carl Jaeger in einer gerade erschienenen Abhandlung über die Änderungen, die der Bundesrat mittels der Vollmachten am «Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs» vorgenommen hatte.[141] Neben Walther Burckhardt war Jaeger einer der ersten Juristen, die sich mit den Konsequenzen des Vollmachtenbeschlusses auseinandersetzten (siehe Kapitel 6.3). Er betonte, wie rasch der Ausnahmezustand

Grafik 5: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 31. März 1916 nach Monaten

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

sich in der Politik des Landes niedergeschlagen hatte, und stellte mit Erstaunen fest, dass sich dagegen kaum Kritik erhob: «Und in so umfangreichem Masse der Bundesrat bisher davon Gebrauch gemacht hat, durch Erlassung, Abänderung, Aufhebung von Rechtsnormen […], so ist ein ernstlicher Widerspruch dagegen bisher noch nicht laut geworden. Gegenteils zeitigt jeder Tag neue Vorschläge für solche ‹Notstandsmassnahmen›, von denen einer radikaler als der andere mit den bisherigen Begriffen von Rechten und Pflichten aufräumen will.»[142] Tatsächlich hatte der Bundesrat bereits vor dem Vollmachtenbeschluss die ersten darauf gestützten Noterlasse ausarbeiten lassen und setzte solche nun in rasch wachsender Zahl in Kraft (Grafik 5). Bevor diese ersten notrechtlichen Manifestationen des Ausnahmezustands allerdings genauer betrachtet werden können, muss zunächst eine grundlegende Frage beantwortet werden: Welche Erlasse gehörten eigentlich zum Vollmachtenregime?

Schon kurz nach Kriegsausbruch wurden verschiedene Versuche unternommen, die auf den Vollmachtenbeschluss gestützten Erlasse zu erfassen und in Sammlungen oder Verzeichnissen zugänglich zu machen.[143] Den Anfang in einer Reihe von Publikationen machte der Berner Jurist Friedrich Volmar, der im Februar 1915 eine kommentierte Zusammenstellung «wirtschaftlicher Notgesetze» des Bundes und der Kantone veröffentlichte. Dieses Buch war in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Zum einen unternahm Volmar damit den ersten und

zurück

bislang einzigen Versuch, auch die Notrechtsetzung der Kantone[144] wenigstens teilweise zu erfassen. Zum anderen erkannte er bereits früh, dass sich der Krieg und mit ihm die Rechtsetzung der Vollmachten besonders auf die ökonomischen Prozesse in der Schweiz auswirkten: «So machten die Kriegsereignisse auch für unsere Volkswirtschaft eine teilweise Neuordnung der rechtlichen Verhältnisse notwendig. […] Viele dieser Erlasse tragen daher den Charakter von Notbehelfen. Sie sind Provisorien, greifen aber trotzdem so sehr in die Verhältnisse des Einzelnen ein, dass deren Kenntnis für jeden notwendig ist.»[145] Trotz dieses Bewusstseins für die Tragweite des Notrechts setzte Volmar das Vorhaben, die rechtliche Dimension des Vollmachtenregimes für seine Berufskollegen und die Nachwelt festzuhalten, nicht fort.

Ein Jahr später folgte ihm allerdings Fritz Baer, Zürcher Bezirksrichter und Mitherausgeber der «Schweizerischen Juristen-Zeitung», mit einer Sammlung der «Kriegs-Verordnungen», welche allerdings die «rein wirtschaftlichen Erlasse» zunächst ausklammerte.[146] Es zeigte sich bereits in deren Einleitung, dass die Situation nun eine völlig andere war als noch im Sommer 1914. Die Erwartung einer raschen Entscheidung hatte sich als Irrtum herausgestellt, die Dauerhaftigkeit des Ausnahmezustands wurde deutlich: «Noch ist das Ende des Krieges nicht abzusehen und selbst wenn es einmal zum Friedensschluß gekommen sein wird, so dürfen wir leider nicht erwarten, daß dann sofort wieder geordnete und normale Zustände zurückkehren werden. Wir müssen im Gegenteil damit rechnen, daß noch für längere Zeit unser ganzes öffentliche und private Leben unter den Kriegswirren zu leiden haben wird, so daß eine große Anzahl der Notverordnungen und -beschlüsse des Bundesrates für absehbare Zeit in Kraft bleiben» wird.[147]

Während Fritz Baer sein Werk bis Ende 1918 um drei weitere Bände ergänzte, die ab 1916 auch die wirtschaftlichen Noterlasse beinhalteten, entstand mit der Arbeit von Robert Schätti («Bundesratsbeschlüsse und Verfügungen einzelner Departemente», erstmals 1917) parallel ein weiteres Verzeichnis. Dieses zeichnete sich durch seine Strukturierung nicht nur nach Sachgebieten, sondern auch nach dem Charakter der Regulierung in den einzelnen Erlassen aus. Es übernahm auch zahlreiche Dokumente, die nicht öffentlich zugänglich waren, wie die Statuten und Reglemente von neu gegründeten kriegswirtschaftlichen Institutionen, sogenannten Zentralstellen (siehe Kapitel 5.3). Erst kurz vor Kriegsende nahm sich schliesslich auch der Bund einer Zusammenstellung der auf die Vollmachten gestützten Erlasse an (siehe Kapitel 6.3).[148]

Die Kombination dieser verschiedenen Sammlungen mit den im «Bundesblatt» veröffentlichten «Neutralitätsberichten» (siehe Kapitel 4.3) bot die Grundlage für eine quantitative Erschliessung des Vollmachtenregimes. Sie ergab die Zahl von 1612[149] während des ganzen Untersuchungszeitraums in Kraft gesetzten Noterlassen, 326 davon in der ersten Phase vom 30. Juli 1914 bis zum 31. März 1916 (siehe Grafik 5 und Kapitel 1.7).[150] Die Untersuchung der «Amtlichen Sammlung» des Bundesrechts, des «Bundesblatts» sowie verschiedener Quellenbestände

im Bundesarchiv zeigte allerdings, dass sich Hunderte weitere Erlasse direkt oder indirekt der Gesetzgebung mittels Vollmachten zuordnen liessen oder in einem weiteren Sinn mit der Kriegssituation zusammenhingen. Diese Erlasse wurden allerdings nicht in die erwähnten Verzeichnisse aufgenommen und zu einem grossen Teil gar nicht publiziert. Welche Beschlüsse als Teil des Vollmachtenregimes aufgefasst wurden, folgte also nicht einer eindeutigen Systematik, sondern war vielmehr vom Verfasser der jeweiligen Sammlung abhängig. So nahm beispielsweise Fritz Baer auch mehrere vom Parlament verabschiedete Beschlüsse in seine Bände auf, die mit den Vollmachten formell gar nichts zu tun hatten, seiner Auffassung nach aber dennoch Teil der «Kriegsgesetzgebung» waren.[151] Andere Autoren setzten andere Schwerpunkte, verwendeten andere Quellen und kamen dadurch zu anderen Ergebnissen. In dieser Unschärfe, Unvollständigkeit und teilweisen Widersprüchlichkeit der Notrechtssammlungen zeigt sich eines der Grundprobleme des Ausnahmezustands: Er weitete sich so rasch in die verschiedensten Bereiche der Gesetzgebung aus und ermöglichte so vielen Akteuren die Rechtsetzung, dass eine lückenlose Abgrenzung und Erfassung auch für Experten nicht mehr möglich war. Es erstaunt denn auch nicht, dass selbst die Bundesverwaltung als Urheberin des Notrechts lange keinen Überblick über die auf der Grundlage der Vollmachten in Kraft gesetzten Erlasse hatte (siehe Kapitel 6.3).

Ausgangspunkt einer statistischen Analyse des Ausnahmezustands bilden trotz dieser Schwierigkeiten die erwähnten Sammlungen, ergänzt um das zu Beginn der 1930er-Jahre erschienene Kompendium des Bundesrechts von Walther Burckhardt, das die wohl vollständigste Perspektive auf das Notrecht vermittelt (siehe Kapitel 1.6).[152] Explizit auf den Beschluss vom 3. August 1914 (beziehungsweise dessen Verlängerung am 3. April 1919) stützten sich während des gesamten Untersuchungszeitraums 492 *Bundesratsbeschlüsse* (BRB) und *Bundesratsverordnungen* (VO), die alle in der fortlaufend erscheinenden «Amtlichen Sammlung»[153] auf Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert wurden. Diese teilweise auch in der Tagespresse, juristischen Fachzeitschriften oder dem «Politischen Jahrbuch» abgedruckten Noterlasse bildeten gewissermassen den legislativen Kern des Ausnahmezustands. Sie formulierten als «allgemeine Anordnungen» die Ziele der notrechtlichen Bundespolitik und legten Rahmenbedingungen für Massnahmen auf einem bestimmten Gebiet fest.[154] Auch wenn dies unter Rechtswissenschaftlern stets umstritten blieb, können diese Erlasse deshalb als notrechtliche Gegenstücke zu den vom Parlament regulär verabschiedeten Bundesbeschlüssen oder Bundesgesetzen aufgefasst werden, allerdings ohne die Möglichkeit eines Referendums. Sie waren «Erlasse mit Gesetzeskraft».[155]

Auf die im Namen des gesamten Bundesrats verabschiedeten Beschlüsse und Verordnungen stützte sich eine zweite Kategorie von rund 500 *Verfügungen* (V) und *Ausführungsbestimmungen* (AB) aus den eidgenössischen Departementen. Diese Noterlasse wurden zum grössten Teil ebenfalls in der AS, in einigen Fällen aber auch nur im «Bundesblatt» oder im «Schweizerischen Handelsamtsblatt» (SHAB) bekannt gemacht. Sie präzisierten die Regierungsbeschlüsse für

zurück

den konkreten Anwendungsfall, stellten Vorschriften wie Höchstpreise, Strafbestimmungen oder Produktionsvorgaben auf und delegierten Aufgaben an untergeordnete Verwaltungsebenen, beispielsweise Kantone oder Verbände. Verfügungen und Ausführungsbestimmungen folgten oftmals kurz, in einigen Fällen aber auch erst Monate nach dem anfänglichen Regierungserlass. Ein drittes Glied in dieser notrechtlichen Kette bestand schliesslich in *Kreisschreiben* (K), *Bekanntmachungen*, *Instruktionen*, *Reglementen*, *Aufrufen* und *Vorschriften*, die von der Bundesverwaltung an die Kantonsregierungen, einzelne Gruppierungen, Branchen der Privatwirtschaft – oder in besonderen Fällen vom Bundesrat direkt ans «Schweizer Volk» gerichtet waren. Diese Noterlasse wurden oftmals in Reaktion auf Probleme oder Unklarheiten bei der Umsetzung der notrechtlichen Massnahmen sowie in Krisensituationen erlassen.[156]

Daneben – und hier entfaltete das Vollmachtenregime seine bisweilen überwältigende Komplexität – enthielten die untersuchten Sammlungen aber auch zahlreiche Bundesratserlasse, die sich nicht auf den Beschluss vom 3. August 1914 stützten. Zum Beispiel weil sie sich auf bereits bestehende Gesetze beriefen oder Politikfelder betrafen, in denen die Regierung schon vor dem Weltkrieg Verordnungen erlassen hatte. Da diese Erlasse jedoch unmittelbar «durch die Kriegsverhältnisse veranlasst» wurden, verstanden sie die Juristen und Beamten, die sich ab 1914 mit dem Vollmachtenregime beschäftigten, ebenfalls als Teil des Ausnahmezustands.[157] Das Gleiche gilt für eine Reihe von Parlamentsbeschlüssen, die in direktem Zusammenhang mit der Kriegssituation und den Vollmachten des Bundesrats standen. So ist beispielsweise der Vollmachtenbeschluss selbst streng genommen nicht Teil des Vollmachtenregimes, da er ja vom Parlament und nicht von der Exekutive verabschiedet wurde. Solche Erlasse zeigen nicht zuletzt, dass National- und Ständerat auch während des Weltkriegs noch am politischen Entscheidungsprozess teilnahmen. Die gegenüber der Notrechtsetzung vergleichsweise geringe Zahl von Parlamentsbeschlüssen zwischen 1914 und 1919 bestätigt allerdings Fritz Baers Feststellung, dass «die Gesetzgebungsgewalt […] zu einem großen Teil von der Bundesversammlung auf den Bundesrat übergegangen» war.[158] Wieder andere Noterlasse schliesslich wurden in den verschiedenen Sammlungen des Notrechts zwar verzeichnet, jedoch nicht in den amtlichen Veröffentlichungen publiziert und sie liessen sich zum Teil auch in den untersuchten Quellenbeständen nicht mehr ausfindig machen. Dies trifft erstaunlicherweise vor allem auf die in den Neutralitätsberichten des Bundesrats erwähnten Erlasse zu, von denen 149 mit zumeist militärischem Inhalt nicht mehr auffindbar waren.[159]

Wird die Verteilung aller dieser Noterlasse im Verlauf der ersten Phase des Vollmachtenregimes nach Monaten und Departementen betrachtet, fällt zunächst die markante Häufung im August 1914 auf (siehe Grafik 5).[160] Danach ging die Notrechtsetzung stark zurück, um dann ab der zweiten Jahreshälfte 1915 wieder schrittweise zuzunehmen. Militärische Massnahmen, das heisst Massnahmen, die in den Kompetenzbereich des SMD fielen, machten fast 40 Prozent der Not-

erlasse in der ersten Phase aus, gefolgt von je knapp 15 Prozent aus dem EVD[161] und dem FZD. Die Grafik zeigt ausserdem, dass bereits im Juli 1914, also noch vor dem Vollmachtenbeschluss, Noterlasse in Kraft gesetzt wurden. Tatsächlich hatte der Bundesrat bereits vor der Sitzung des Parlaments seine Tätigkeit als Gesetzgeber aufgenommen. Dies umfasste die erwähnte Ausgabe neuer Banknoten im Wert von 480 Millionen Franken,[162] Ausfuhrverbote für Nutztiere, Fahrzeuge, Benzin, Kommunikationsgeräte und alle Arten von Lebensmitteln[163] sowie Massnahmen im Kontext der Mobilmachung.[164]

Der Erlass erster Ausfuhrverbote durch das Militärdepartement setzte einen Prozess in Gang, der sich im Kriegsverlauf als eines der wichtigsten Anwendungsfelder der Vollmachten erweisen sollte (siehe Tab. 1).[165] Eine stetig wachsende Liste von Gütern wurde nun vom Export ausgeschlossen. Dies bedeute allerdings nicht die völlige Einstellung der Ausfuhr aus der Schweiz, denn der Bundesrat konnte nach seinem Ermessen Sondergenehmigungen erteilen. Es ging bei dieser Massnahme, die zur gleichen Zeit auch im Ausland[166] zum Einsatz kam, deshalb weniger um eine Verhinderung als um eine staatliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels. Diese war nicht nur im Hinblick auf die Wirtschaftskriegführung der Nachbarstaaten wichtig (siehe Kapitel 4.1). Ausfuhrverbote waren ausserdem ein Versuch, die Warenproduktion innerhalb der Schweiz in erwünschte Bahnen zu lenken, beispielsweise um steigende Preise oder eine Verknappung des Angebots zu verhindern.[167] Während sich diese ersten Noterlasse noch nicht auf den Vollmachtenbeschluss berufen konnten, wurden bereits Entwürfe für weitergehende Massnahmen ausgearbeitet. Max Huber, der zuvor an der rechtlichen Vorbereitung auf den Konflikt beteiligt war und den Kriegsausbruch nach Jahren der dauernden Kriegsgefahr «fast als eine Erlösung empfand», widmete sich beispielsweise erneut der Militärjustiz sowie einer Verordnung über die Pressezensur (siehe Kapitel 3.4).[168] Seine dazu Ende Juli 1914 eingereichten Entwürfe zeigen, dass die Vollmachten des Bundesrats zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs gewiss waren, denn sie beinhalteten immer noch die Option eines Parlamentsbeschlusses über den Kriegszustand.[169]

Der erste Erlass, der sich auf die am 3. August 1914 beschlossenen Vollmachten stützte, war der noch am gleichen Tag verabschiedete «Bundesratsbeschluss betreffend die Bewilligung von Respekttagen für Wechsel», der eine Frist von 30 Tagen zur Begleichung von Zahlungsanweisungen einräumte. Es war dies der erste in einer Reihe von Noterlassen, die sich mit Schuldnern befasste, die durch die wirtschaftlichen Turbulenzen bei Kriegsausbruch in Zahlungsschwierigkeiten geraten waren.[170] Der Finanzbedarf des Staats für die Mobilisierung, die Abwesenheit der Wehrpflichtigen an ihren Arbeitsplätzen, die Heimreise vieler Touristen, die zeitweise Unterbrechung des Geld- und Warenverkehrs mit dem Ausland sowie der «Run» auf Banken und Geschäfte führten in diesen Tagen zu einem jähen ökonomischen Stillstand und einer «Geldkrise», denen der Bundesrat, von Kantonen und Verbänden um Hilfe ersucht,[171] mit verschiedenen Noterlassen entgegenzuwirken versuchte.[172] Auf die verlängerte Frist für Wechsel

zurück

folgte am 5. August 1914 ein «Rechtsstillstand», der alle Betreibungen zunächst bis Ende August, für weitere Monate aufschob.[173]

Der Rechtsstillstand, der als Massnahme gegen die Wirkungen der Geldknappheit auch an der ausserordentlichen Parlamentssitzung besprochen worden war,[174] offenbarte bereits in den ersten Kriegstagen ein Problem, mit dem sich der Bundesrat in seiner Funktion als Notrecht setzende Behörde wiederholt beschäftigen sollte: Noterlasse konnten von den Betroffenen sehr unterschiedlich interpretiert werden und damit schnell unbeabsichtigte Folgen nach sich ziehen. Zudem erzeugte ein Bundesratsbeschluss in manchen Fällen mehr Zweifel über die Rechtslage, als er Lösungen für die bestehenden Probleme bereitstellte.[175] Nachdem den Interessen von Schuldnern und kleineren Banken mit dem Betreibungsmoratorium und weiteren Beschlüssen entgegengekommen worden war, häuften sich in den Tagen nach Kriegsausbruch die Beschwerden von Gläubigern, die durch den Rechtsstillstand ihre Forderungen in Gefahr sahen. Um Vorwürfen zu begegnen, der Noterlass werde missbraucht in der Absicht, Schulden nicht begleichen zu müssen, Konkurse abzuwenden und von «der schwierigen Situation zu profitieren»,[176] sah sich das Bundesgericht auf Ersuchen des JPD am 10. August 1914 dazu veranlasst, mit einem Kreisschreiben Klarheit zu schaffen. Darin machte es deutlich, dass der Noterlass des Bundesrats die «Fälligkeit der eingegangenen Schulden […] in keiner Weise» infrage stelle und einzig einen Aufschub des Betreibungsverfahrens beabsichtige.[177] Auch die Regierung selbst musste einräumen, dass der Erlass vom 5. August durch Missverständnisse und Unklarheiten «unerträgliche Folgen» gezeitigt hatte:

> «Der Schuldner unterliess es, weil er den Zahlungsbefehl, die Pfändung und den Konkurs nicht mehr zu fürchten hatte, seiner Zahlungspflicht nachzukommen und erschwerte und verunmöglichte es so seinem Gläubiger, seinerseits die ihm obliegenden Verbindlichkeiten zu erfüllen. Während das Institut des Rechtsstillstandes seinem Zwecke nach nur dem Notleidenden dienen soll, hat es sich häufig auch der Bemittelte und Reiche zunutze gemacht und sich seinen Gläubigern gegenüber so verhalten, wie wenn seine Schulden gestundet wären. Es zeigte sich, dass man die Massnahme nicht fortbestehen lassen konnte.»[178]

Auf Anregung von Bundesrichter Jaeger wurde der Rechtsstillstand in der Folge durch eine Änderung des «Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs» ersetzt, welche die Hilfe für Schuldner differenzierte und der Aufsicht der lokalen Konkursbehörden unterstellte.[179] Für besonders gefährdete Branchen wurden ausserdem Sonderregelungen erlassen, so für Mieter, Eisenbahnunternehmen und das Gastgewerbe.[180] Wenn ein Hotel- oder Restaurantbesitzer glaubhaft machen konnte, dass er durch das kriegsbedingte Ausbleiben der Touristen in Zahlungsschwierigkeiten geraten war, konnte er einen Aufschub für Zinsen und Kapitalrückzahlungen erhalten. Vor allem aber war nach einem Erlass vom November 1915 der Bau neuer oder die Erweiterung bestehender Hotels nur noch mit einer Bewilligung des Bundesrats möglich. Dieses «Hotelbauverbot»,

das auch im Licht eines Hotelbaubooms vor dem Krieg gesehen werden kann, bestand schliesslich bis 1952.[181] Nach der Einschätzung Jaegers, der als Experte für Schuldbetreibungs- und Konkursrecht ein Gutachten für das JPD in der Angelegenheit erstellt hatte, schuf der Bundesrat damit ein «Gewerbemonopol» der etablierten Hoteliers, das der 1874 in der Verfassung garantierten Handels- und Gewerbefreiheit widersprach.[182]

3.4 Formen der Einflussnahme auf die Notgesetzgebung

Der Noterlass zum Schutz des Gastgewerbes war ein Anliegen, dass Oskar Hauser, Präsident des Schweizerischen Hotelier-Vereins, dem Bundesrat seit Herbst 1914 wiederholt unterbreitet hatte.[183] Der vom Justizdepartement und seinen Rechtsgutachtern ausgearbeitete Beschluss ging am Ende zwar nicht so weit wie die ursprüngliche Forderung des Interessenverbands nach einem umfassenden Ausnahmegesetz für die Branche, er verdeutlicht aber einen zentralen Mechanismus der Entscheidungsfindung im Vollmachtenregime. Vom Parlament zur Gesetzgebung ermächtigt, ergoss sich seit Kriegsbeginn ein Strom von Gesuchen und Vorschlägen über die sieben Bundesräte, mit ihren Vollmachten in allen möglichen Bereichen aktiv zu werden. Statt den langwierigen Weg über Initiativen, Parlamentsdebatten, Kompromisslösungen und Volksabstimmungen nehmen zu müssen, bestand nun prinzipiell die Möglichkeit, eine Gesetzesidee durch einen Brief, die Teilnahme an einer Konferenz oder ein persönliches Gespräch auf die notrechtliche Agenda des Bundesrats zu setzen. Wenn es gelang, die Exekutive von der Notwendigkeit eines Noterlasses zu überzeugen, ermöglichte der Ausnahmezustand eine völlig neue Form politischer Partizipation.

Die Zahl diesbezüglicher Anfragen war bereits in der ersten Phase nach Kriegsausbruch so gross, dass nur ein exemplarischer Ausschnitt dieser Versuche der Einflussnahme auf die notrechtliche Politik gegeben werden kann. Neben dem Wunsch des Hotelier-Vereins nach einer «Notstandsaktion», dem der Bundesrat bereits im Frühjahr 1915 mit einer Verlängerung der «Betreibungsstundung» entgegengekommen war,[184] gelang es dem SHIV im November 1914, die Regierung zu einer besseren Regelung der Pflichten schweizerischer Kreditnehmer gegenüber Gläubigern im Ausland zu bewegen. Nachdem sich vor allem Westschweizer Unternehmen beklagt hatten, Forderungen aus Deutschland schutzlos ausgesetzt zu sein, obwohl dort ebenfalls ein Schuldenmoratorium in Kraft war, sollten sie nun dieselben Rechte geniessen, die «nach der Kriegsgesetzgebung des fremden Staates» für die dortigen Schuldner vorgesehen waren.[185]

Auf die Problematik steigender Preise und die Gefahr von «Preiswuchereien» machten den Bundesrat seit Anfang August 1914 zahlreiche Schreiben von Verbänden, Kantons- und Gemeindebehörden aufmerksam.[186] In der Folge stellte das JPD mit der «Verordnung gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen» erste kriegswirtschaft-

zurück

liche Richtlinien gegen die Teuerung von Konsumgütern auf.[187] Nur wenige Tage zuvor hatte Österreich-Ungarn eine sehr ähnlich lautende, in Bezug auf die Befugnisse der Behörden allerdings weitergehende Verordnung erlassen.[188] Nach der Einschätzung von Hermann Böschenstein war der Erlass des Bundesrats allerdings weniger wirksam, als der Titel suggerierte. Um je nach Region und Lage spezifische Interventionen zu ermöglichen, entschied sich der Bundesrat für einen selbständigen Vollzug durch die Kantone in Form von Höchstpreisen, Wucherbestrafung, «Zwangsenteignung» sowie der Verhinderung von «Ring- und Trustbildung».[189] Die Kantone setzten zwar wenig später eigene Dekrete in Kraft oder hatten solche bereits vor der Verordnung des Bundesrats beschlossen, die Umsetzung des Noterlasses ist aber nach Ansicht des Bundesrats zu spät erfolgt und nicht koordiniert gehandhabt worden. Arthur Hoffmann erklärte in der ausserordentlichen Parlamentsdebatte vom März 1916, die Kantone hätten bei der Preispolitik «gänzlich versagt» (siehe Kapitel 4.3).[190]

Tatsächlich reagierten auf eine Bitte des JPD um Auskunft über die getroffenen Massnahmen lediglich elf Kantonsregierungen, von denen es die meisten bei einer Publikation des Noterlasses und einer Delegation seiner Umsetzung an die Gemeinden beliessen.[191] Administrative Untätigkeit angesichts der wirtschaftlichen Krisensituation lässt sich den lokalen Behörden allerdings nicht generell vorwerfen. Bereits in den ersten Kriegstagen wurden vor allem in den grösseren Städten Vorschriften aufgestellt, Empfehlungen verbreitet und zahlreiche Kommissionen gebildet, welche sich mit Beschaffung, Verteilung und Verkauf von Lebensmitteln, der Unterstützung der Angehörigen von Soldaten oder drohender Arbeitslosigkeit befassten.[192] Solche Bemühungen um Selbstregulierung auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden wurden vom Bund gefördert. So rief das EVD am 8. August 1914 per Kreisschreiben zur Bildung «landwirtschaftlicher Ortskomitees» auf, welche die lokale Lebensmittelproduktion mithilfe der Bauernverbände koordinieren, steigern, statistisch erfassen sowie «unlautere Handlungen zur Ausnützung der Notlage» bekämpfen sollten.[193] Die Verordnung vom 10. August 1914 wurde in der Folge mehrmals ergänzt. Im Sommer 1915 ermächtigte der Bundesrat Kantone, Gemeinden und Verbände zunächst zur Erfassung aller Warenbestände, «soweit sich ein Bedürfnis hierfür geltend macht», und verhängte gegen Falschangaben Geldbussen.[194] Anfang 1916 ermöglichte dann ein Noterlass, dass das EVD der Spekulation oder Hortung verdächtigte Lebensmittelvorräte beschlagnahmen und für einen vom Bund festgelegten Preis aufkaufen konnte.[195] Die bei Verstoss mit hohen Geld- und Gefängnisstrafen sanktionierte Beschlagnahmung wurde auf Wunsch der Handelsabteilung des Politischen Departements kurze Zeit später auf alle Arten von Waren ausgedehnt (siehe Kapitel 4.2).[196]

In regem Kontakt zu den Bundesbehörden stand schon kurz nach Kriegsausbruch auch der Schweizerische Bauernverband. Die Landwirtschafts- und Versorgungspolitik bot für den SBV ein fruchtbares Feld, um seinen Einfluss zur Geltung zu bringen und die Interessen der Bauern, die durch kriegsbedingte

Handelsbeschränkungen ihre Erzeugnisse nicht mehr ins Ausland exportieren konnten, beim Bundesrat zu vertreten. Ernst Laur, als leitender Sekretär des SBV und Professor für landwirtschaftliche Betriebslehre an der ETH Zürich sozusagen «der Idealtyp eines Superexperten»,[197] reklamierte für sich und seinen Verband sogar, im Ersten Weltkrieg vom blossen Lieferanten von Statistiken und Gutachten «zum eigentlichen Träger der staatlichen Massnahmen» im Bereich der Agrarpolitik geworden zu sein.[198] Unter Mitwirkung des EVD vermittelte der SBV zwischen Milchproduzenten, Käsern und Käseexporteuren noch im August 1914 die Gründung der halbstaatlichen Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen (GSK, als «Käseunion» bis 1999 aktiv), die als «erste Kriegsgründung großen Stils»[199] mit staatlicher Rückendeckung fortan den Verkauf bestimmter Käsesorten im In- und Ausland koordinierte, Preise festsetzen konnte und im September 1915 das Monopol auf den gesamten Käseexport erhielt.[200] Ein Teil der Gewinne, welche die GSK mit der beständigen Nachfrage nach schweizerischen Milchprodukten im Ausland erzielte, flossen an den Bund, der damit die «Verbilligung» der Milch im Inland finanzierte (siehe Kapitel 4.2). Ein vergleichbarer Mechanismus kam in den Niederlanden zum Einsatz, bei dem Ausfuhrbewilligungen von der Einhaltung vorgegebener Preise im Inland abhängig gemacht wurden.[201]

Nur wenige Tage nachdem die GSK mit finanzieller Beteiligung des Bundes und einem Nationalbankkredit gegründet worden war, organisierte Ernst Laur eine Konferenz von Bundesbehörden, Produzenten, Verarbeitern, Händlern und Konsumenten von Milchprodukten, welche in Bezug auf Preise und Versorgung eine für alle Seiten akzeptable «Milchmarktordnung» schaffen sollte.[202] Deren rechtliche Rahmenbedingungen wurden in verschiedenen Noterlassen aufgestellt, so im «Bundesratsbeschluss über die Sicherung der Milchversorgung des Landes», der das EVD im November 1915 ermächtigte, die Verarbeitung des Nahrungsmittels zu Käse oder anderen Milchprodukten sowie deren Ausfuhr zu verbieten, «kann eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Milch anders nicht erreicht werden».[203] Noch im gleichen Monat wurden vom Volkswirtschaftsdepartement, nachdem einige Kantone und Gemeinden bereits im Sommer 1915 zu diesem Mittel gegriffen hatten, erstmals Höchstpreise für Butter und Käse festgesetzt, die im Gross- und Einzelhandel nicht überschritten werden durften (siehe Kapitel 4.1).[204] Seit Januar 1916 war der Handel mit Milch und bestimmten Käsesorten in der Schweiz generell nur noch mit einer Bewilligung des EVD möglich.[205] Produktion und Verteilung wurde von den Verbänden der Milchwirtschaft koordiniert, die in Verhandlungen mit dem Bund «Verpflichtungen für die Milchversorgung des Landes» übernommen und dafür Preisvorteile erhalten hatten.[206]

Als Vermittler an den Schnittstellen von Politik und Wirtschaft passten sich die parastaatlichen Verbände sehr schnell an die durch Krieg und Vollmachten geschaffene Situation an und profitierten dabei von einem persönlichen und institutionellen Beziehungsnetzwerk, dass sie in den Jahrzehnten vor dem Ersten

zurück

Weltkrieg aufgebaut hatten. An kaum einer Person lässt sich dieses Netzwerk so deutlich illustrieren wie an Ernst Laur. Am Sitz des Bauernverbands in Brugg tätig, pflegte der 1871 geborene Agronom nicht nur eine Freundschaft mit dem in der Nähe aufgewachsenen und seit 1912 für die Landwirtschaftspolitik des Bundes zuständigen Edmund Schulthess, er verfügte ausserdem über zahlreiche Kontakte zum Militär, zur Privatwirtschaft, zur Nationalbank und in die Verwaltungen von Bund und Kantonen. Zudem stand Laur an der Spitze eines Verbands, der den politischen Parteien der Zeit im Hinblick auf Organisationsgrad und «Aktionsfähigkeit» weit überlegen war.[207] Damit besass der Bauernsekretär nicht nur ein beträchtliches Einflusspotenzial – dessen Wirkung er selbst gerne betonte –, er vereinigte Funktionen und Legitimationen des wirtschaftlichen Interessenvertreters mit denen des wissenschaftlichen Experten in einer Person.[208]

Laur habe, so hielt er noch 30 Jahre nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs fest, die mangelhafte Kriegsvorbereitung des Bundes früh erkannt und dem SBV dadurch eine führende Stellung im «Werk der wirtschaftlichen Mobilmachung» verschaffen können.[209] Dieses «Werk» umfasste neben Verhandlungen mit dem Generalstab über die Dispensation von Arbeitskräften für die Nahrungsmittelindustrie und über die Lieferung von Milch und Fleisch an die Armee vor allem die Ausarbeitung eines umfangreichen «wirtschaftlichen Mobilmachungsplans».[210] Zufälligerweise genau die gleiche Bezeichnung, die der Berliner Industrielle Walther Rathenau verwendete, als er 1915 eine lückenlose Steuerung der Kriegswirtschaft durch den Staat forderte. Rathenau war nicht nur eine der einflussreichsten Persönlichkeiten des Deutschen Reichs, unmittelbar nach dem Ausbruch des Weltkriegs wirkte er massgeblich am Aufbau einer Organisation zur Beschaffung von Rohstoffen für die von Munitionsmangel betroffene deutsche Armee mit, der späteren «Kriegsrohstoffabteilung» (siehe Kapitel 4.2).[211] Ernst Laur, der selber nie ein politisches Amt bekleidete, quartierte sich noch vor der Generalswahl mit einem Stab von Helfern in Bern ein, «nahm Fühlung mit [seinen] Freunden in der Bundesversammlung» und bot sich der Armeespitze und dem Volkswirtschaftsdepartement als Berater an.[212] Gleichzeitig kommunizierte er aber auch deutlich, dass der SBV in bestimmten Bereichen wie der Beschränkung des Milchpreises «jede Einmischung der Behörden» ablehnte.[213]

Gegliedert nach den hypothetischen Stadien eines «mehrjährigen Kriegs», bestand der «Mobilmachungsplan» des Bauernsekretärs aus einer Mischung aus staatlicher Intervention mittels Noterlassen, Kooperationsverträgen zwischen Wirtschaftsverbänden, bäuerlicher Selbstregulierung, einem Ausbau der Agrarproduktion und einer Entlastung der Unternehmen. Dem Bauernsekretär selbst sollte darin die zentrale Koordinationsfunktion, dem EVD eine Stellung als «oberste Wirtschaftsbehörde, die das ganze wirtschaftliche Leben nach einheitlichem Plane ordnet», zukommen.[214] Das Resultat von Laurs Konzept wäre eine militarisierte Republik von Arbeiter/-innen, Bauern und Soldaten gewesen – selbstversorgend und gesteuert durch einen machtvollen Zentralstaat – die sich aber gleichwohl auf die «Ausnützung der Konjunkturen nach Friedensschluss»[215] vorbereitete:

> «Ich empfahl eine allmähliche Ausscheidung des Volkes in eine militärische und eine wirtschaftliche Armee. Alle für das wirtschaftliche Leben notwendigen und besonders nützlichen Männer werden entlassen. Sie werden durch örtliche Uebungen als Reserven für die Ergänzung der Armeebestände ausgebildet. […] Der Verbrauch wird beeinflusst, die Hauptnahrungsmittel werden nur noch gegen Gutscheine abgegeben und auch die Selbstversorgung wird geordnet. Der Anbau wird gefördert, der Bund bestimmt Anbaufläche und Kulturarten; er kann die Ernte beschlagnahmen. Die Verbände übernehmen die Schlachtviehlieferung sofort für die Armee, später auch an die Privaten. Die Art der Milchverwertung kann obligatorisch vorgeschrieben werden. Für den Export land- und milchwirtschaftlicher Produkte werden Zentralstellen errichtet.»[216]

Wohl auch weil Ernst Laurs Worst-Case-Szenario, die völlig Isolation der Schweiz vom Welthandel, nicht eintraf, wurde eine Umsetzung des Plans nie ernsthaft in Erwägung gezogen und der Bauernsekretär kehrte nach einigen Wochen, in denen das Verhältnis zu Edmund Schulthess nach eigener Aussage «überspannt» wurde, zurück nach Brugg.[217] Zu Laurs Zufriedenheit flossen aber Teile daraus in die Versorgungspolitik des Bundesrats ein und schufen ein Angebot möglicher Massnahmen und Institutionen, auf die später zurückgegriffen werden konnte (siehe Kapitel 5.2). Mit steigender Kadenz befassten sich nun Noterlasse mit der Lebensmittelversorgung von Armee und Bevölkerung. Den Anfang machten Vorschriften zur «Sicherung der Brotversorgung» Ende August 1914.[218] Die schweizerischen Mühlen wurden darin angewiesen, nur noch «Vollmehl» mit maximalem Ausmahlungsgrad herzustellen und ihre Produktion für den Bund zu dokumentieren. Die Herstellung von Brot mit einem Gewicht von mehr als 50 Gramm war nur noch mit diesem «Vollmehl» möglich, die Tierfütterung mit «mahlfähigem» Getreide wurde eingeschränkt.[219] Alle Vorräte an Weissmehl erfasste und beschlagnahmte das Oberkriegskommissariat (OKK), das für die Verpflegung der Armee zuständige Bundesamt des SMD, Ende 1915. Das Mehl blieb zwar im Besitz der Mühlen, durfte aber nur noch an den Bund verkauft werden, der damit die Kantone zur Verteilung an Spitäler, Kinderheime und Kirchen belieferte.[220] Verstösse gegen diese Vorschriften wurden – da sie in erster Linie zur Versorgung der Streitkräfte erlassen wurden – durch die Gerichte der Armee beurteilt (siehe Kapitel 3.5). Die militärischen Justizbehörden wurden damit vor eine Vielzahl wirtschaftlicher Straffälle gestellt, die nicht nur äusserst aufwendig in der Bearbeitung waren, sondern auch völlig ausserhalb ihres gewohnten Aktionsbereichs lagen (siehe Kapitel 4.4).[221]

Gleichzeitig nahm der Bund mit dem Anfang August 1914 «von heute auf morgen ins Leben gerufenen Getreidebureau» eine Tätigkeit als Lebensmittelhändler auf.[222] Durch Käufe von Weizen, Hafer oder Mais in Übersee und in der Schweiz beziehungsweise den Verkauf zu per Noterlass festgelegten Preisen versuchte er die Bedürfnisse von Armee und Zivilbevölkerung auf der einen, der Ackerbauern und Viehhalter auf der anderen Seite zu berücksichtigen.[223] Der

zurück

Anlass hierfür war, dass Deutschland bei Kriegsausbruch für die Schweiz bestimmte Getreidelieferungen blockiert hatte und erst freigab, nachdem der Bundesrat sich bereit erklärt hatte, die Einfuhr zu übernehmen.[224] Auf Druck Frankreichs, das einem unkontrollierten und damit möglicherweise den Mittelmächten zufallenden Privatimport ebenfalls misstrauisch gegenüberstand und deshalb den Transit von seinen Häfen in die Schweiz beschränkt hatte, erliess der Bundesrat wenige Monate später ein staatliches Monopol für den Import von Getreide, Mais, Futtermitteln sowie daraus hergestellten Produkten.[225] Dieses bereits seit Jahren debattierte und bei Kriegsausbruch noch einmal von Edmund Schulthess vorgeschlagene Einfuhrmonopol machte das «Getreidebureau» zum einzigen legalen Anbieter von ausländischem Getreide in der Schweiz und stellte damit einen Grossteil des Handels – vor dem Weltkrieg wurden mehr als drei Viertel des konsumierten Brotgetreides aus Russland, Kanada und den USA importiert – unter die Kontrolle des Bundes.[226] Mehl, das aus dem vom Bund gekauften Getreide hergestellt wurde, durfte bestimmte Preise nicht überschreiten.[227] Von einer Verstaatlichung des ganzen Getreidehandels sah die Regierung noch ab, doch Registrierung und Beschränkung von Getreidevorräten bereiteten diesem Schritt bereits den Boden.[228]

Aufgrund der Bedeutung des aus dem Ausland stammenden Getreides für die Ernährung von Mensch und Tier kam der staatlichen Intervention in die Brotversorgung besonders viel öffentliche Aufmerksamkeit zu.[229] «Ganz ausser dem verfassungsmässigen Rahmen» stehende Vorschriften für Produktion, Verarbeitung, Handel und Konsum wurden aber auch für andere Wirtschaftsgüter aufgestellt.[230] Den Anfang machte am 8. August 1914, kurz bevor der deutsche Bundesrat eine ähnliche Vorschrift erliess, ein Verbot der Schlachtung von Kälbern, die jünger als zwei Monate waren.[231] Die Massnahme, die angesichts hoher Fleisch- und Lederpreise einem sinkenden Viehbestand entgegenwirken sollte, wurde allerdings bereits wenige Wochen später wieder aufgehoben, da sie sich negativ auf die Milchproduktion ausgewirkt hatte.[232] Mit einem gesenkten Mindestalter wurde das Schlachtverbot aufgrund des mittlerweile aufgetretenen Mangels an Leder im Februar 1915 aber erneut eingeführt.[233] Im folgenden Mai wurde mit einem nicht publizierten Bundesratsbeschluss dann das Büro für Schlachtviehimport geschaffen.[234] Wie das Getreidebüro sollte die nach Absprache mit «beteiligten Kreisen» im EVD angesiedelte Organisation den Import von Ochsen und Schweinen vor allem aus Italien durchführen. Die Leitung wurde einem «Fachmanne», dem Brugger Viehimporteur Carl Kraft-Schwarz, übertragen. Ihm stand eine überwachende Verwaltungskommission zur Seite, «damit ja keine Klagen über die Begünstigung einzelner Kreise und keine berechtigte Kritik über das Vorgehen platzgreifen können».[235] In ähnlicher Weise beteiligte sich der Bund auch an der Einfuhr von Kartoffeln und Pferden.[236] Staatliche Importmonopole sprach der Bundesrat für diese Güter allerdings nicht aus. Einfuhrmonopole wie das für Getreide wurden aufgrund der Handelsbeschränkungen der Nachbarstaaten dagegen bis zum Frühjahr 1916 für Reis, Zucker sowie fak-

tisch für Petroleum und Benzin erlassen.[237] Diese als «Monopolwaren» bezeichneten Güter konnten somit nur noch vom OKK im Ausland erworben, im Inland verkauft, beschlagnahmt und mit bundesweit verbindlichen Höchstpreisen versehen werden.[238]

Preisvorschriften, die im Handel nicht übertreten werden durften, waren eine der ersten Massnahmen, mit denen der Bundesrat in die wirtschaftlichen Prozesse direkt zu intervenieren versuchte, und sie stellten, wie oben beim Milchmarkt beschrieben, einen Mechanismus dar, aus dem sich eine Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den betroffenen Branchenorganisationen entwickeln konnte. Erstmals erprobt wurde das Instrument bei einem Erzeugnis, das schon vor dem Ersten Weltkrieg vom Bund reguliert wurde.[239] Ende August 1914 schränkte das FZD Produktion und Verkauf von Spirituosen ein und der von der Alkoholverwaltung des Bundes zur Herstellung von Medikamenten abgegebene Branntwein wurde mit einem Höchstpreis versehen. Der Kauf des Produkts war nur noch durch Vermittlung des Schweizerischen Apothekervereins möglich, der zudem ermächtigt wurde, gegen «missbräuchliche Ausnützung des eingeräumten Vorrechts» Kontrollen bei den Abnehmern durchzuführen. Verstösse gegen die Höchstpreise wurden mit Lieferstopps und Veröffentlichung der Namen der Übertreter bestraft.[240]

Einen ähnlichen Weg gingen EVD und SMD mit der neu gegründeten Häute- und Fell-Lieferanten-Genossenschaft und dem Schweizerischen Gerberverein in einem Bundesratsbeschluss zur «Versorgung der Armee und der Zivilbevölkerung mit Leder zu angemessenen Preisen».[241] Der Erlass, der eine Steigerung und Umlenkung der Lederproduktion auf den Inlandbedarf zum Ziel hatte, war bemerkenswert, da er nicht nur ein vom EVD vermitteltes Abkommen zwischen den beiden Verbänden über Höchstpreise, Herstellung und Verkauf von Häuten, Fellen und Leder umfasste, er war ausserdem ein für die Rechtsetzung im Vollmachtenregime charakteristischer Kompromiss zwischen den Interessen der Armee, für die eine gesicherte Versorgung mit Lederwaren von grosser Wichtigkeit war, der Exportwirtschaft, die einen Gewinn aus der hohen Nachfrage nach diesen Produkten im Ausland ziehen wollte, und der Lederindustrie, die mit steigenden Preisen für ihr Rohmaterial zu kämpfen hatte.[242]

Neben den bereits erwähnten Preisobergrenzen beim Verkauf von Butter und Käse wurden Höchstpreise in der ersten Phase ausserdem für Mehl aus dem vom Getreidebüro verkauften «Bundesweizen»,[243] Petroleum, Benzin sowie Milch im Grosshandel aufgestellt.[244] Zusammen mit den Hilfsaktionen für Schuldner, der Ausdehnung der Ausfuhrverbote, der Verschärfung von Strafbestimmungen,[245] den staatlichen Bestrebungen zur Einfuhr und Erfassung von Waren sowie schliesslich der Ermächtigung des EVD zur Beschlagnahmung[246] machte diese Zunahme von wirtschaftspolitischen Noterlassen zum einen die Verschlechterung der ökonomischen Lage der Schweiz gegen Ende 1915 hin deutlich. Zum anderen zeichnete sich darin die gestiegene Bereitschaft des Bundesrats ab, mit staatlichen Institutionen in immer mehr Wirtschaftsbereiche ein-

zurück

zugreifen oder diese Aufgabe an seine Departemente, die Kantone oder einzelne Verbände zu delegieren.

Massgeblich beeinflusst wurde der Entscheidungsprozess, der zur Ausweitung dieses notrechtlichen Regulariums führte, von zahlreichen Treffen staatlicher, privater und militärischer Akteure, an denen Probleme, Interessen, Konflikte und Lösungsansätze diskutiert wurden.[247] Bezeichnenderweise begann dieses Verfahren der Entscheidungsfindung bereits am Tag der Vollmachtenerteilung mit einer «großen Konferenz der Kantonsregierungen und Wirtschaftsverbände», die Bundesrat Edmund Schulthess in Bern einberufen hatte.[248] Trotz des prominenten Stellenwerts dieser Konferenz in der Biografie des Aargauer «Industrieanwalts» und Vorstehers des EVD liessen sich über die Teilnehmer und Ergebnisse kaum Erkenntnisse gewinnen.[249] Laut dem «Journal de Genève» wurde dort vor allem die Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln besprochen und ein Verbot der Herstellung von Spirituosen aus Kartoffeln und Getreide sowie ein hartes Vorgehen gegen «trafiquants» beschlossen.[250] Beide Vorschläge fanden, wie bereits erwähnt, wenig später in Noterlassen Berücksichtigung.[251] Solche Konferenzen, an denen die politische Reaktion auf die Wirkungen des Weltkriegs zwischen staatlichen und privaten Akteuren ausgehandelt wurde, fanden in der Folge in kurzen Abständen und zu den unterschiedlichsten Themen statt. Bereits am 5. August 1914 luden die Bundesräte Motta (FZD) und Müller (JPD) erneut ins Bundeshaus, wo sich die Kader der SNB, Vertreter der Banken, der grossen Wirtschaftsverbände sowie des Schweizerischen Arbeiterbunds mit «leitenden Beamten» des Bundes über Lösungen der herrschenden Finanzprobleme verständigten.[252] Der dabei von den Teilnehmern einstimmig befürwortete «Rechtsstillstand» (siehe Kapitel 3.3) wurde noch am selben Tag per Noterlass in Kraft gesetzt.[253] Der Bundesrat entsprach damit auch den Interessen der Arbeitnehmerseite, habe der Erlass aus deren Sicht doch «die wirtschaftlich Schwachen vor den Raubgelüsten der kapitalistischen Hyänen» geschützt.[254] Weitere Zusammenkünfte, bei denen ein breites Teilnehmerfeld Impulse zur Ausarbeitung von Noterlassen geben konnte, fanden im November 1914 zur Frage sinkender Einkommen,[255] im September 1915 zur erstmaligen Durchführung von Grenzkontrollen[256] und Anfang März 1916 mit dem Ziel einer Neuaushandlung des Milchpreises[257] statt.

Die Veranstaltung von Konferenzen, an denen Vertreter des Bundes mit den «betroffenen Kreisen» staatliche Interventionen vorbereiteten, war keine Praxis, die erst im Weltkrieg entstand.[258] Aufgrund der Möglichkeit des fakultativen Referendums, der institutionellen Grenzen der Bundesverwaltung und des föderalistischen Organisationsprinzips der Schweiz war der Bundesrat spätestens seit 1874 darauf angewiesen, die politisch massgeblichen Akteure möglichst früh in den von ihm angestossenen Gesetzgebungsprozess einzubinden (siehe Kapitel 2.4).[259] Auch garantierten in einem von den verschiedensten Interessen und Einflussfaktoren geprägten politischen System weder ein Konferenzbeschluss noch Briefkontakt oder Gespräche mit Regierungsmitgliedern die Umsetzung legislativer Forderungen mittels Noterlassen.[260] Das Vernehmlassungsverfahren

des Vollmachtenregimes unterschied sich aber in wesentlichen Punkten vom Einbezug der Interessen der Vorkriegszeit. Die demokratische Willensbildung war durch die Verhängung des Ausnahmezustands gleichsam kurzgeschlossen worden, die Demokratie nach einigen Autoren sogar wirksam «ausgeschaltet».[261] Da der für die Gesetzgebung nun zuständige Bundesrat aber weder über die Kapazitäten noch über die Sachkenntnis zur Bewältigung der durch die Kriegslage hervorgerufenen Probleme verfügte, suchte er «sich dort Entscheidungshilfen, wo er sie bisher schon gefunden hatte».[262] Er griff auf Personal, Erfahrung, Strukturen und «Innovationspotenzial» der Wirtschaftsverbände zurück. Anknüpfend an die im letzten Kapitel beschriebenen Mechanismen, mit denen diese Organisationen bereits ins politische System integriert wurden, entwickelte sich rasch ein System, in dem parastaatliche Akteure nicht nur in der Ausarbeitung, sondern auch in der Umsetzung der Noterlasse eine tragende Rolle spielen konnten. Konferenzen, Expertenkommissionen und in Zusammenarbeit mit den Verbänden gebildete Verwaltungsorgane übernahmen in diesem System Funktionen von Parlament, Gerichten und Exekutive.[263]

Dass ein solches auf den persönlichen Kontakten in der Bundesstadt und dem Beziehungsnetz der freisinnigen «Grossfamilie» fussendes System ohne demokratische Legitimierung und Versuche zentraler Steuerung funktionieren konnte, war laut Leonhard Neidhart auf die politischen Eigenheiten eines Kleinstaats zurückzuführen, in dem privatwirtschaftliche Akteure durch «informelle Steuerungsmöglichkeiten» seit je starken Einfluss besassen. In der Krisensituation des Weltkriegs konnte der Bundesrat deshalb «auf die Mitarbeit des Parlamentes, nicht aber auf die Kooperation mit den wirtschaftlichen Spitzenverbänden verzichten».[264] Die zentrale Bedeutung etablierter Kontakte zur Bundesverwaltung und die Art der kriegsbedingten Entscheidungsaufgaben brachten es allerdings mit sich, dass bestimmte Akteure und Wissensbestände bei diesem Vorgehen tendenziell untervertreten waren. Während beispielsweise der Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller ab 1916 für die Zusammenarbeit mit den Behörden in Handelsfragen ein eigenes Büro[265] im Bundeshaus unterhielt, war es für Kommunen, Arbeitnehmervertreter oder Frauenverbände in den ersten Kriegsjahren wesentlich schwieriger, mit ihren Anliegen in den Entscheidungsprozess des Vollmachtenregimes vorzudringen.[266] Dies, obwohl etwa die Arbeiterorganisationen mit dem zentralen Notstandskomitee bereits kurz nach Kriegsausbruch eine Institution speziell «für den Verkehr mit den Bundesbehörden» geschaffen hatten.[267] Diese Ungleichbehandlung war vom Bundesrat kaum beabsichtigt, sie war aber charakteristisch für die politischen Bedingungen in der Schweiz zu Beginn des 20. Jahrhunderts und sollte weitreichende Folgen nicht nur für die Entscheidungen im Ausnahmezustand, sondern auch für die Entwicklung der innenpolitischen Situation in der zweiten Hälfte des Ersten Weltkriegs haben (siehe Kapitel 6.1).

Von derartigen Exklusionsmechanismen war überraschenderweise auch die Bundesverwaltung selbst betroffen. Da die Entscheidung, wer an Ausarbeitung und Umsetzung der Noterlasse mitwirken konnte, in der Gewalt einzelner Re-

zurück

gierungsmitglieder oder Departementsabteilungen lag, war eine Kooperation zwischen den Organen der Exekutive in den ersten Kriegsjahren eher die Ausnahme (siehe Kapitel 4.2). Der Grund dafür bestand nicht zuletzt darin, dass bis kurz vor Kriegsausbruch gar keine einheitliche Regelung der Aufgabenverteilung, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen innerhalb der Administration existierte (siehe Kapitel 2.5). Erst das nach jahrelanger Debatte im März 1914 verabschiedete «Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung»[268] und der im Herbst 1914 folgende «Bundesratsbeschluss betreffend Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen»[269] versuchten der bestehenden «Inkongruenz» Abhilfe zu verschaffen, was eine teilweise Neugestaltung der Strukturen und Befugnisse der Verwaltung nach sich zog (Grafik 6; für den Zustand vor 1915 siehe Abb. 3).[270] Kernstücke der Reform waren die Trennung des EPD vom jährlich wechselnden Amt des Bundespräsidenten, die Entlastung des Bundesrats durch mehr «Initiative und Verantwortung» in den Departementen sowie die Verschiebung der für die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Ausland zuständigen Handelsabteilung vom EVD ins Politische Departement.[271] Arthur Hoffmann konnte dadurch über das erste Kriegsjahr hinaus Aussen- und Handelsminister bleiben, was in den Augen von Edmund Schulthess zu einem «Mangel an Konzentration und Koordination» in der notrechtlichen Wirtschaftspolitik führte.[272]

3.5 Militarisierung der Politik zwischen Krieg und Frieden

Die Anwendung der Vollmachten durch den Bundesrat in der ersten Phase des Untersuchungszeitraums macht deutlich, dass Noterlasse vom Spätsommer 1914 bis zum Frühjahr 1916 vor allem in zwei Politikfeldern zum Einsatz kamen. Zum einen war dies die schweizerische Wirtschaft, deren rechtliche Rahmenbedingungen aufgrund der ökonomischen Auswirkungen des Weltkriegs angepasst und vor allem ausgebaut wurden. Das zweite Feld war die Neutralitäts- und Militärpolitik. 24 Prozent aller bis zum 31. März 1916 in Kraft gesetzten Noterlasse befassten sich mit Fragen der Landesverteidigung, während 62 Prozent wirtschaftliche Verhältnisse zu regulieren versuchen. Ein Grossteil der vom schweizerischen Militärdepartement ausgearbeiteten Erlasse betraf zwar interne Angelegenheiten der Armee wie die Truppenorganisation, die Entschädigung für durch den Militäreinsatz in Anspruch genommenes Privateigentum, den Aufbau einer Luftwaffe oder Fragen von Sold und Wehrpflichtersatz.[273] Das SMD erliess aber auch Notrecht in vielen Bereichen, die im Kontext der «Aufrechthaltung der Neutralität» zivile Angelegenheiten betrafen.

Da das vom Waadtländer «ministre de la guerre» Camille Decoppet geleitete Militärdepartement sich bereits vor dem Krieg mit der Versorgung der Armee beschäftigt hatte und deshalb innerhalb der Bundesverwaltung die einzige Institution war, die über versorgungspolitische Planungen und Strukturen verfügte,

Grafik 6: Organigramm der Bundesverwaltung, Anfang 1915

	Bundesrat			
Hans Schatzmann	Edmund Schulthess	Arthur Hoffmann	Felix-Louis Calonder	Ludwig Forrer
Bundeskanzlei	**Volkswirtschafts-departement**	**Politisches Departement**	**Departement des Innern**	**Post- und Eisenbahn-departement**
	Abteilung für Industrie und Gewerbe	Abteilung für Auswärtiges	Abteilung für Kultur, Wissenschaft und Kunst	Eisenbahnabteilung
	Bundesamt für Sozialversicherung	Innerpolitische Abteilung	Oberbauinspektorat	Postverwaltung
	Gesundheitsamt	Handel	Baudirektion	Telegraphen- und Telephonverwaltung
	Landwirtschaft	Vertretungen der Schweiz im Auslande	Inspektion für Forstwesen, Jagd u. Fischerei	
	Veterinäramt	Vertretung des Auslandes in der Schweiz	Abteilung für Wasserwirtschaft	

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskalender 1915. Die Aufgaben der einzelnen Departemente und Abteilungen wurden erstmals im «Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung» (AS 30/292) sowie im «Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften» (AS 30/602) festgelegt.

fielen in den ersten Monaten des Vollmachtenregimes die meisten Massnahmen in diesem Bereich in dessen Zuständigkeit.[274] Es war damit nicht nur für Bewaffnung und Ausrüstung der Soldaten, sondern auch für alle Noterlasse zur Versorgung der Schweiz mit Getreide, Monopolwaren, Tierfutter, Stroh, Pferden und Transportmitteln sowie in den ersten Kriegswochen auch für die Ausfuhrverbote verantwortlich.[275] Diese Konzentration wirtschaftspolitischer Aufgaben in der Militärverwaltung ging mit einem gestiegenen Stellenwert der militärischen Leistungsfähigkeit in der Politik während der ersten Phase einher. Wie in anderen Staaten erlangten die Armee und ihre Kriegsfähigkeit auch in der Schweizer Politik Vorrang vor anderen Institutionen und Interessen, was sich in Zahl und Wirkung der Noterlasse aus dem SMD, in der Schaffung von Behörden wie dem Getreidebüro in diesem Departement, aber auch in einem gestiegenen Einfluss der Militärbehörden auf die Vollmachtengesetzgebung manifestierte.[276]

Im Zentrum dieser partiellen «Militarisierung»[277] der Innenpolitik nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs stand die «Verordnung betreffend Strafbestim-

zurück

Bundesrat			
Camille Decoppet		Eduard Müller	Giuseppe Motta
Militärdepartement		**Justiz- und Polizeidepartement**	**Finanz- und Zolldepartement**
Generalstabsabteilung	Pferderegieanstalt in Thun	Justizabteilung	Finanzverwaltung
Infanterie	Verwaltung der Militärrechtspflege	Grundbuchamt	Zollverwaltung
Kavallerie	Landesverteidigungskommission	Polizeiabteilung	Alkohol-Verwaltung
Artillerie	Befestigungskommission	Bundesanwaltschaft	Statistisches Büro
Genie	Artilleriekommission	Versicherungsamt	Amt für Mass und Gewicht
Sanität	Militäreisenbahnkommission	Amt für geistiges Eigentum	Amt für Gold- und Silberwaren
Veterinärwesen	Pensionskommission		
Oberkriegskommissariat	Kommission der Winkelriedstiftung		Neue Abteilungen nach Bundesratsbeschluss vom 17. November 1914
Kriegstechnische Abteilung	Militärkassationsgericht		
Kriegsmaterialverwaltung			
Landestopographie			

mungen für den Kriegszustand», mit der das SMD am 6. August 1914 einen Teil der in Kapitel 2.6 erwähnten Arbeiten zur Reform des Militärstrafrechts in die Form eines Noterlasses kleidete.[278] Der auf den von Max Huber ausgearbeiteten Entwürfen basierende Erlass war in mehrerlei Hinsicht bemerkenswert.[279] Zum einen erklärte er die bestehenden «Militärgesetze, die für Kriegszeiten aufgestellt sind», auch für den seit der Mobilmachung herrschenden Aktivdienst für gültig. Die Schweiz, wohl nicht am Kriegsgeschehen teilnehmend, befand sich damit militärrechtlich im «Kriegszustand».[280] Zum anderen erweiterte der Erlass das auf einem Bundesgesetz von 1851 basierende Militärstrafgesetz um eine ganze Reihe von Straftaten und unterstellte sie damit der militärischen Justiz.[281] Mit Grenzverletzungen, Spionage oder Sabotage (auch von ziviler Infrastruktur und kriegswichtigen Fabriken) fielen darunter Handlungen, welche die Einsatzfähigkeit der Armee direkt gefährdeten. Nach Artikel 6 geriet aber auch ins Visier der Militärgerichte, «wer den vom Bundesrat, dem schweizerischen Militärdepartement, dem Armeekommando, den Territorialkommandanten oder andern zuständigen

Militärpersonen zum Schutze der militärischen Interessen oder zur Wahrung der Neutralität […] erlassenen Befehlen oder öffentlich bekanntgemachten Verordnungen zuwiderhandelt». Mit dieser «dehnbaren» Formulierung – einmal mehr war «Neutralität» das Schlüsselwort – liessen sich Übertretungen der Noterlasse des SMD und in weiter Auslegung sogar sämtliche Verstösse gegen die auf den Vollmachten basierenden Bundesratsbeschlüsse von den Militärgerichten mit bis zu drei Jahren Gefängnis und einer Geldbusse bis 10 000 Franken bestrafen.[282] Ob die Tat nun von einem Soldaten im Dienst oder von einer Zivilperson begangen wurde, war unerheblich: «Das neue Militärstrafrecht […] gilt für die gesamte schweizerische Bevölkerung.»[283]

Im Besonderen betraf dies die Angestellten der militärischen «Regiebetriebe» (Rüstungsfabriken, Magazine und Militärwerkstätten des Bundes), der Militärverwaltung sowie aller öffentlichen Verkehrsanstalten. Diese befanden sich nämlich seit der Mobilmachung am 1. August 1914 im «Kriegsbetrieb»,[284] was neben einem weitgehenden «Verfügungsrecht» der Armee über die Eisenbahnen und Dampfschiffunternehmen, beispielsweise bei der Fahrplangestaltung, auch eine Unterstellung des Personals unter die Militärgesetze bedeutete.[285] Ausserdem versah ein Teil der Eisenbahner seinen Dienst zum Schutz der aus militärischer wie wirtschaftlicher Sicht unverzichtbaren Bahninfrastruktur nun bewaffnet und musste den Befehlen von Armeeoffizieren Folge leisten.[286] Die Modalitäten des Kriegszustands für das Staatspersonal wurden in einem gesonderten Noterlass festgelegt.[287] Da eine militärische Strafverfolgungsbehörde bislang nicht existierte, wurde parallel zur Erklärung des Kriegszustands ausserdem eine Heerespolizei geschaffen, welche unabhängig von kantonalen Vorschriften als Kriminalpolizei der Militärjustiz agieren und dabei die Unterstützung der zivilen Behörden in Anspruch nehmen konnte.[288] Die Heerespolizei, die zu Kriegsbeginn aus rund 260 Berufspolizisten gebildet wurde, nahm rasch auch Aufgaben wahr, die über den von der «Militärorganisation» vorgesehenen «Polizeidienst bei den im Felde stehenden Truppen» hinausgingen.[289] Neben Einsätzen gegen verbotenen Nachrichtendienst und Verletzungen der Noterlasse handelte es sich dabei vor allem um die Durchsetzung der 1915 verschärften Grenzkontrollen. Eine Aufgabe, die der Bundesrat eigentlich den Kantonen übertragen hatte.[290] Nicht nur weil die kantonalen Polizeikorps die Rekrutierung ihrer Beamten in die neue Heerespolizei ablehnten, kam es deshalb in der Folge zu Konflikten zwischen Armee und Kantonen über Tätigkeiten und Kompetenzen der militärischen Polizei.[291]

Über den Geltungsbereich der «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» bestanden innerhalb der Bundesverwaltung unterschiedliche Ansichten. Während die Militärjustiz nach Ansicht des JPD nur dann aktiv werden sollte, wenn ein Gesetzestext dies explizit vorsah, befürworteten Armeeauditor Ernst Reichel sowie der als Gutachter zugezogene Strafsrechtsprofessor Emil Zürcher eine grosszügige Auslegung. Ihrer Meinung nach fielen auch wirtschaftliche Noterlasse wie diejenigen zur Teuerung, zum Export oder zur Brotversorgung in den Zuständigkeitsbereich der Militärgerichte.[292] Die Auseinandersetzung

zurück

zeigt, welche Mühe das Justizdepartement mit den im SMD ausgearbeiteten Noterlassen bekundete. Den BRB «über den Verkauf von Getreide» beispielsweise bezeichnete Justizminister Eduard Müller aufgrund widersprüchlicher Sanktionsbestimmungen als «juristische Missgeburt».[293] Trotz dieser Einwände wurde die «Blankettstrafbestimmung» des 6. August nicht nur auf die erwähnten Noterlasse des Militärdepartements, sondern auch auf die vom EVD ausgearbeiteten Vorschriften zur Lederversorgung und die Ausfuhrverbote des Politischen Departements angewandt.[294]

Die von diesen Erlassen betroffenen Branchen der Privatwirtschaft wurden damit gleichsam militarisiert, wie die steigende Zahl von Verfahren gegen Müller und Bäcker, die der Missachtung der neuen Regeln für die Brotversorgung verdächtigt wurden, gegen Händler, welche gegen die Ausfuhrbestimmungen verstiessen, sowie gegen Post- und Bahnbeamte zeigt.[295] Generalstabschef Theophil Sprecher hielt in seinem Abschlussbericht fest, dass die Militärgerichte allein 1915 fast 800 Verurteilungen von Zivilpersonen wegen Verstössen gegen die Noterlasse aussprachen, was einem «ganz erheblichen Prozentsatz» aller Verfahren entsprochen habe.[296] Zusammen mit den zahlreichen übrigen Straffällen bedeuteten diese Verfahren eine starke Arbeitsbelastung für die Militärgerichtsbarkeit. Als wenige Wochen nach Kriegsausbruch auch noch das Personal von Post- und Telegrafenverwaltung der militärischen Jurisdiktion unterstellt wurde und die Verstösse gegen die Beschlüsse zur Getreide- und Strohversorgung explizit in die Zuständigkeit der Militärgerichte gelegt wurden, sah sich der Bundesrat auf Anraten des Generals im Sommer 1915 zu einem Abbau des militärrechtlichen Strafkatalogs veranlasst.[297] Angestellte des Bundes und der Verkehrsanstalten wurden im Falle von «Dienstpflichtverletzungen», bei denen keine «militärische Bedeutung» nachgewiesen werden konnte, wieder durch die «bürgerlichen Gerichte» beurteilt.[298] Die Vorschriften der «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» waren von dieser ersten Reduktion des Geltungsbereichs der Militärjustiz allerdings ausdrücklich nicht betroffen (siehe Kapitel 3.5).

Mehr noch als diese notrechtlichen Regelungen zeigte die Praxis des militärischen Justizapparats, dass die Militärgerichtsbarkeit schon kurz nach Kriegsausbruch als «Hebel» diente, «um die Hierarchieverhältnisse aus dem Militär ins eigentliche Zivilleben zu tragen und den Machtbereich des Militärs auszudehnen».[299] General Ulrich Wille spielte hierbei eine durchaus widersprüchliche Rolle, da er einerseits die Militärjustiz von allen nicht militärischen Zuständigkeiten zu entlasten versuchte, sie andererseits aber auch zur Durchsetzung seiner weit über die Armee hinausreichenden Vorstellungen von soldatischer Disziplin und Offiziersautorität einsetzte.[300] Es darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass der Bundesrat im September 1914 auf Antrag des SMD auch den Vollzug der Todesstrafe, wie sie vom Militärstrafgesetz für einige schwere Vergehen (beispielsweise für Verrat, Meuterei, Totschlag oder Brandstiftung mit Todesfolge) vorgesehen war, genehmigt hatte. Ein entsprechendes Urteil wurde allerdings während der ganzen Kriegszeit nie gefällt.[301]

Wenn die Militärgerichte bereits im zweiten Kriegsjahr über mehrere Hundert Verletzungen von zivilen Noterlassen urteilten, so umfasste dies nicht nur wirtschaftliche Beschlüsse. Die wohl umstrittensten Massnahmen des Bundesrats in diesem Kontext wurden im Spannungsfeld von Neutralität, Information und Öffentlichkeit beschlossen. Die Geheimhaltung militärisch relevanter Informationen war aus Sicht der Armee eine der wichtigsten Voraussetzungen für ihre Operationen und es überrascht deshalb nicht, dass schon am 10. August 1914 eine «Verordnung betreffend Veröffentlichung militärischer Nachrichten» erlassen wurde, die für die Dauer des «Kriegszustands» eine unkontrollierte Verbreitung von Nachrichten oder Bildmaterial über die schweizerischen Streitkräfte untersagte.[302] Verstösse gegen diesen Noterlass wurden gemäss den «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» mit einem militärgerichtlichen Verfahren sanktioniert. Beide Verordnungen waren inhaltlich eng verknüpft. Die Pressekontrolle war fester Bestandteil von Max Hubers Konzeptionen für den Kriegszustand und der Zürcher Jurist hatte auch den Entwurf für den ersten Zensurerlass verfasst.[303] Zur Kontrolle der schweizerischen Presselandschaft wurden nach Divisionen und Territorialkreisen gegliederte Pressekontrollbüros eingerichtet, denen die betroffenen Medien ihre Drucksachen zur Genehmigung vorzulegen hatten.[304] Die Herstellung und Verbreitung «verbotener Nachrichten» zu verhindern war Aufgabe der Chefs dieser militärischen Kontrollstellen, die unter der zentralen Leitung des Pressebüros des Armeestabs standen. Parallel zu diesen nach Ansicht des Vereins der Schweizerischen Presse «gravierenden» Zensurbestimmungen wurde Privatpersonen der Betrieb drahtloser Telegrafenstationen und während der Mobilmachungsphase die telefonische Kommunikation zwischen den Städten verboten.[305]

Die Verordnung vom 10. August hatte primär den Schutz militärischer Geheimnisse der Schweizer Armee zum Ziel und war damit, was die Art der nunmehr verbotenen Inhalte und das Strafmass anbelangt, «auf den eigentlichen Kriegsfall zugeschnitten».[306] Darüber hinaus ermächtigte der Erlass die Armee aber auch zur Erfassung aller «Nachrichten über politische und militärische Ereignisse» und er verbot Veröffentlichungen über Vorgänge im Ausland, die geeignet waren, «die einheimische Bevölkerung der Schweiz oder eines Teiles derselben ernstlich zu beunruhigen.»[307] Damit stellte er – dem Vollmachtenbeschluss und den «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» ähnlich – eine sehr weitgefasste, deutungsoffene Regelung dar, welche den Ausgangspunkt für eine umfassende Zensur bot, trotz der verfassungsmässig garantierten «Pressfreiheit».[308] Es handelte sich bei den Tätigkeiten der militärischen Pressekontrollbüros allerdings, wie der Bundesrat betonte, nicht um eine «Präventivzensur»,[309] wie sie andere Länder auf der Grundlage des Ausnahmezustands eingeführt hatten, sondern um eine «Pressekontrolle», bei der staatliche Stellen die Publikationen erst nach der Veröffentlichung überprüften und gegebenenfalls beanstandeten.[310] Jedoch wurde das Prinzip der «Nachkontrolle» offenbar nicht konsequent umgesetzt. Wie sich später herausstellte, hatte das Kontrollbüro Lugano aufgrund

zurück

eines «Missverständnisses» nach Kriegsausbruch die «gesamte Tagespresse des Sottoceneri» mit der «Vorzensur» belegt. Fälle wie dieser waren laut einem Bericht des Pressebüros, der für die militärische Informationskontrolle zuständigen Abteilung des Armeestabs in Bern, Zeichen von Improvisation, fehlender Koordination und sehr unterschiedlicher «Urteilsfähigkeit» im während der ersten Kriegswochen aufgebauten Zensurapparat.[311]

Der militärischen Zensur wurde bereits Ende September 1914 mit dem Bundesratsbeschluss betreffend «Ausschreitungen der Presse» eine politische «Pressekontrolle» zur Seite gestellt, nachdem die Armeespitze diese wegen einer «vom neutralen Standpunkt absolut unannehmbaren und gleichzeitig völlig unschweizerischen Schreibweise» vor allem in «Genfer Blättern» wiederholt gefordert hatte.[312] EPD und JPD konnten nun für Schriftwerke, «durch welche die guten Beziehungen der Schweiz zu andern Mächten gefährdet werden oder die mit der neutralen Stellung unseres Landes nicht vereinbar sind», beim Bundesrat Verwarnungen und «zeitweilige» Erscheinungsverbote beantragen.[313] Die Überwachung der Medien führten ebenfalls die Pressekontrollbüros der Armee durch. Der nicht in der AS, allerdings in den Zeitungen abgedruckte Beschluss vom 30. September 1914 war symptomatisch für die Verflechtung von Aussen- und Innenpolitik, wie sie sich unter den Bedingungen des Weltkriegs manifestierte.[314] Zwar konnte sich die Schweizer Regierung bei Kriegsausbruch auf den Standpunkt stellen, dass sich das völkerrechtliche Konzept neutraler Aussenbeziehungen nur auf den Staat bezog, dieser also für Haltungen und Handlungen von Einzelpersonen keine Verantwortung trug. Wo der Bundesrat jedoch eine Gefährdung seiner Neutralitätspolitik vermutete, beispielsweise durch Äusserungen in einer Tageszeitung, sah er sich zum Einschreiten berechtigt und verpflichtet.[315] Als Ausdruck von Befürchtungen, in der Schweiz publizierte oder verbreitete Medien könnten die Glaubwürdigkeit der Neutralität nach aussen untergraben, war der Erlass in erster Linie gegen Publikationen aus dem kriegführenden Ausland mit einer propagandistischen Absicht gerichtet. Der Bundesrat wandte ihn «in der Regel» erst dann an, «wenn eine Klage einer ausländischen diplomatischen Vertretung vorlag» (siehe Kapitel 5.2).[316] Im Kontext des schon kurz nach Kriegsausbruch zwischen den deutschen und den lateinischen Landesteilen entstandenen Konflikts hatte der Beschluss aber auch eine wachsende innenpolitische Bedeutung.

Nach dem Kriegseintritt Italiens im Mai 1915 erstreckte sich zwischen den Mittelmächten und der Entente eine Front von Schützengräben, Schlachtfeldern und Befestigungsanlagen von der Adria bis zum Ärmelkanal quer durch das westliche Europa, wobei die Schweiz direkt auf der Kampflinie zu liegen kam. Die militärische Front überquerte die Schweizer Grenze zwar nicht, der Krieg setzte sich entlang der Sprachgrenzen jedoch als ideologischer «Graben» oder «fossé» fort. Es wird den Mentalitäten, Erfahrungen und wechselnden Interessenlagen der Kriegszeit sicher nicht gerecht, den gegenseitigen Vorwürfen von «germanophilie» im Norden und Osten oder von «Ententefreundlichkeit» im

Westen und Süden des Landes ohne Differenzierungen zu folgen.[317] Dies ändert aber nichts an der Heftigkeit, mit der die Auseinandersetzung um die vermuteten Sympathien und um die Bewertung der aussen- wie innenpolitischen Ereignisse in der Presse und auf den Strassen spätestens seit dem deutschen Einmarsch in Belgien geführt wurden.[318]

Unter dem Eindruck dieser angespannten inneren Lage sah sich Arthur Hoffmann Anfang Oktober 1914 zu einem an die ganze Bevölkerung gerichteten Regierungsaufruf zur «Wahrung strengster Neutralität» veranlasst.[319] Bereits bei Kriegsbeginn, am 5. August 1914, hatte das Politische Departement einen allgemein formulierten Appell zur Unterstützung der Armee und zum Vertrauen in die Behörden veröffentlicht.[320] Gleichzeitig erliess das EPD mit Verweis auf das Haager Abkommen von 1907 die für die schweizerische Aussenpolitik im Weltkrieg grundlegende «Verordnung betreffend Handhabung der Neutralität der Schweiz». Dieser Erlass befasste sich mit der Grenzsicherung, regelte den Umgang mit ausländischen Kombattanten und Flüchtlingen, verbot die «Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterial» oder die «Begünstigung eines Kriegführenden» und übertrug der Armee Sonderbefugnisse zur Verhinderung von Neutralitätsverletzungen.[321] Verstösse wurden gemäss den «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» geahndet.[322] Mit dieser Konzentration auf die militärisch-völkerrechtliche Dimension der Beziehungen zum Ausland folgte die Verordnung noch der erwähnten Trennung von staatlicher und individueller Neutralität.

Zwei Monate später hatte sich der Ton gewandelt. Mit dem Hinweis, dass der Krieg wohl doch länger dauern würde, als ursprünglich erwartet, zeigte der Bundesrat im Aufruf vom 1. Oktober – einen Tag nach dem Beschluss zur politischen Pressekontrolle – zwar Verständnis für die «naturgemäss auseinandergehenden Sympathien und Gefühle» in der Schweizer Bevölkerung. Vor allem von der Presse verlangte er nun aber «Zurückhaltung und Mässigung» bei jeder öffentlichen Äusserung über das Kriegsgeschehen sowie die Wiederherstellung «kraftvoller Geschlossenheit und unerschütterlicher innerer Einheit».[323] Wenn auch nicht in Form einer gesetzlichen Regelung der «moralischen Neutralität», richtete der Bundesrat doch eine deutliche Warnung an die Bürgerinnen und Bürger, im Sinne der wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz «strenge Unparteilichkeit in den Beziehungen zu allen Kriegführenden» zu wahren. «Nur durch eine solche Haltung des Einzelnen wird es uns möglich sein, die Pflichten zu erfüllen, die die Neutralität in diesem Kriege uns auferlegt, und die guten Beziehungen unseres Landes zu den übrigen Staaten zu erhalten.»[324] Nur wenige Tage nach dem Aufruf wurden, gestützt auf die Vollmachten, die ersten Redaktionen wegen «Ausschreitungen» verwarnt und an der Genfer Satirezeitschrift «Guguss'» das Exempel des Erscheinungsverbots statuiert, da sie nach Ansicht des Bundesrats mit einer Karikatur Wilhelms II. «die guten Beziehungen zu einem Nachbarstaate gestört und die aus der neutralen Stellung der Schweiz erwachsenen Pflichten verletzt» habe. Bei Versuchen, das für die

zurück

gesamte Kriegsdauer geltende Verbot zu umgehen, drohte der Erlass ein militärgerichtliches Verfahren an.[325] Kaum eine Woche später verbot die Regierung wegen eines «sehr einseitigen französischen Standpunkts» auch die Lausanner Zeitschrift «Le Clairon».[326]

Diese Versuche, auf die öffentlichen Meinungen in der Schweiz einzuwirken, ergänzte das Politische Departement im März 1915, indem es die Kantone zu einem «strengeren» Vorgehen gegen «aufreizende und verhetzende Darstellungen in Bild und Wort» sowie gegen «neutralitätswidriges Verhalten» von Ausländern in der Schweiz anhielt.[327] In diesem Zusammenhang standen auch die Einführung des ersten schweizerischen Reisepasses durch das JPD sowie «schärfere Grenzkontrollen» Ende 1915.[328] «Schriften- und mittellose Ausländer» sollten nun von den kantonalen Polizeibehörden am Grenzübertritt gehindert, «lästige Fremde» konsequenter «abgeschoben», der Grenzverkehr dokumentiert werden.[329] In einem internationalen Umfeld, in dem das Misstrauen gegenüber Angehörigen anderer Staaten wuchs und der Grenzverkehr Versuchen der Überwachung und Begrenzung ausgesetzt wurde, leitete auch der Bundesrat eine Abkehr von der aus seiner Sicht bislang «mit der grössten Liberalität» gehandhabten Migrationspolitik ein.[330] Deren rechtliche Rahmenbedingungen wurden von mit Experten und Behördenvertretern besetzten Kommissionen ausgearbeitet.[331]

Im Verlauf von Beratungen über eine effektivere Verhinderung «neutralitätswidriger Publikationen», die Aussenminister Hoffmann nach einer Besprechung mit dem deutschen Gesandten Gisbert von Romberg im März 1915 angestossen hatte, traten die Probleme auf dem Gebiet der Zensur deutlich zutage.[332] Aufgrund verschiedener, zum Teil widersprüchlicher Vorschriften beteiligten sich neben den mittlerweile 17 Pressekontrollbüros der Armee auch das Justiz-, das Post- sowie das Politische Departement an der Informationskontrolle, was laut den beteiligten Bundesräten zu «Unordnung», «Verwirrung» und «Unzufriedenheiten» geführt hatte.[333] Bundesrat und Armee beschlossen deshalb eine Umgestaltung der notrechtlichen Massnahmen «zum Schutze der neutralen Haltung der Bevölkerung», um sowohl die unscharfe Trennung zwischen der militärischen und der neutralitätspolitischen Zensur wie auch die Zweifel darüber, welche Handlungen als Verletzung der Neutralität gelten sollten und welche der zahlreichen Zensurbehörden dafür zuständig sei, zu beheben.[334] In der Folge wurde im Bundesrat und unter Einbezug des Vereins der Schweizerischen Presse über Tatbestände, Zuständigkeiten und Strafbestimmungen diskutiert, bis im Juli 1915 schliesslich zwei Noterlasse in Kraft traten, mit denen die Weichen für die Zensur bis Kriegsende gestellt wurden: die «Verordnung betreffend die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen» und der Beschluss «betreffend die Presskontrolle während der Kriegswirren».[335] Erstere stellte ab dem 2. Juli 1915 alle öffentlichen Darstellungen, Schriften und Äusserungen, also beispielsweise auch Vorträge, Ausstellungen oder Demonstrationen, unter Strafe nach Vorgabe des Bundesstrafrechts, wenn ihnen eine Herabwürdigung, Missachtung oder Beleidigung der im Titel genannten Personen nach-

gewiesen werden konnte. Den Auftrag zur Einleitung eines Verfahrens erteilte der Bundesrat, die Ermittlungen wurden von der Bundesanwaltschaft durchgeführt und die Urteile vom Bundesstrafgericht gefällt. Alle der Verordnung widersprechenden Bestimmungen des Bundesrechts waren explizit aufgehoben. Bis Ende 1915 leitete der vom Bundesrat in der Sache zum «ausserordentlichen Bundesanwalt» ernannte Staatsrechtler Walther Burckhardt zwei Verfahren wegen «Beschimpfungen» des deutschen Kaisers (siehe Kapitel 6.3).[336]

Während die Verordnung vom 2. Juli die verbotenen Inhalte und strafbaren Handlungen definierte, unterzog der kurz darauf beschlossene Noterlass über die «Presskontrolle» die administrativen Bestimmungen von militärischer und politischer Zensur einer Neuordnung.[337] Die beiden Bereiche wurden nun getrennt, wobei die Pressekontrollbüros der Armee nur noch für «militärische Nachrichten» zuständig sein sollten. Zur Überwachung aller anderen «für die Öffentlichkeit bestimmten Drucksachen» wählte der Bundesrat eine eidgenössische Presskontrollkommission (EPKK), die Anträge auf Verwarnung oder Verbot an den Bundesrat stellen konnte, wenn sie eine Gefährdung der Neutralität durch Schweizer «Pressorgane» feststellte. Im Fall ausländischer Druckmedien, womit vor allem Postsendungen betroffen waren, aber auch «schweizerischer Presserzeugnisse, die nicht zu den inländischen Pressorganen zu rechnen sind», war die Kommission befugt, selbständig Verbote und Konfiskationen anzuordnen.[338] Administrativ waren «militärische» und «politische» Pressekontrolle nun getrennt, die Strafverfolgung war in beiden Zensurbereichen allerdings weiterhin Aufgabe der Militärjustiz. Bei der Besetzung der EPKK, deren Schaffung auf einen Vorschlag von Bundesrat Müller zurückging, entschied sich der Bundesrat für fünf altgediente Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Presse, von denen zwei, der Lausanner Publizist Paul Rochat und August Welti, Berner Korrespondent der NZZ, vom Presseverein vorgeschlagen wurden. Zum Präsidenten wurde der 1849 geborene Professor Eugen Huber ernannt, der vor dem Krieg einer der wichtigsten juristischen Berater des Justizdepartements war. Huber gab das Mandat aus gesundheitlichen Gründen allerdings bereits im Oktober 1915 wieder ab.[339]

Wie der Historiker Alexandre Elsig festhält, änderte die Schaffung der EPKK zunächst wenig an der Zensurpraxis des Bundes. Bei Publikationen, die ihrer Sympathie für die Mittelmächte Ausdruck verliehen, blieben die Behörden tendenziell eher bereit, «die Augen vor Verstössen zu verschliessen», während auf Westschweizer und Tessiner Medien rascher der Verdacht der «Neutralitätsverletzung» fiel.[340] Auch war die Trennung in eine politische und eine Armeezensur zwar nun gesetzlich vollzogen, auf der Ebene der Verwaltung bot sich jedoch ein ambivalenteres Bild. Um Effizienz und Kohärenz der Zensur zu verbessern, löste die Armee im Mai 1915 einen Grossteil ihrer Pressekontrollbüros auf. Da diese allerdings einen «das ganze Land umspannenden» Kontrollapparat aufgebaut hatten, suchten die verbliebenen Büros weiterhin Tausende von Artikeln nach aus ihrer Sicht problematischen Inhalten ab und meldeten Funde den zivilen Behörden.[341]

zurück

In der Handhabung der Zensur wurde deutlich, dass sich im rechtlich nicht vorhergesehenen «Schwebezustand zwischen Krieg und Frieden», in dem sich die Schweiz seit August 1914 befand, die Sphäre des Militärischen von den Ereignissen in Diplomatie, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht mehr trennen liess.[342] Karl Fisch, Leiter des zentralen Pressebüros im Armeestab, erklärte die umfassende Überwachungstätigkeit seiner Abteilung mit der Feststellung: «Jeder Krieg zieht heute das gesamte Staats- und Volksleben in Mitleidenschaft. Politische und wirtschaftliche Vorgänge bekommen daher in Kriegszeiten auch militärische Bedeutung, und Berichte darüber entbehren nicht völlig des militärischen Charakters.»[343] In der «Erziehung der Presse für ihre Aufgabe im Kriege», die gleichzeitig «Erziehung des am häuslichen Herde verbliebenen Volkes» sein sollte, sah Fisch eine seiner Hauptaufgaben.[344] Die Armee habe sich deshalb «teils aus eigener Initiative, in der Meinung einem allgemeinen Interesse zu dienen, teils aus Veranlassung des Politischen Departements» auch mit politischen Inhalten befasst, die ihrer Meinung nach eine Gefahr für die äussere und innere Sicherheit der Schweiz darstellten.[345] Sehr zum Unmut vor allem der Westschweizer Redaktionen, die sich gegenüber ihren Kollegen jenseits der Sprachgrenze ungleich behandelt sahen: «On avait, disait-on, deux poids et deux mesures.»[346] Umgekehrt bemängelte die Presse der Deutschschweiz, die militärische Zensur werde von den hiesigen Pressebüros «rigoroser gehandhabt».[347]

Mit den zahlreichen in den Tagen vor und nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs in Kraft gesetzten Noterlassen folgte der Bundesrat in weiten Teilen dem in den Jahren 1911–1913 von Bundesverwaltung und Generalstab ausgearbeiteten Plan (siehe Kapitel 2.6) und entsprechend hoch war die Zahl militärischer Massnahmen in diesem Zeitraum. Eine in die Zivilgesellschaft ausgreifende Militärjustiz, Ausfuhrverbote,[348] Kriegsbetrieb der Eisenbahnen, Kontrolle von Kommunikationsverbindungen, politische und militärische Zensur, eine mit Sonderbefugnissen ausgestattete Heerespolizei und der Versuch, die Versorgung der Streitkräfte mittels notrechtlicher Interventionen sicherzustellen, dienten dem Ziel einer möglichst schlagkräftigen Armee. Auch die vorwiegend wirtschaftlichen Noterlasse standen in der ersten Phase des Untersuchungszeitraums unter dem Primat der «Kriegsbereitschaft». Dies zeigt sich beispielsweise in der Einschätzung Emil Zürchers, der die «Wucherverordnung» gegen die Teuerung zwar auch als Schutz der Bevölkerung vor steigenden Preisen, in erster Linie aber als ökonomisches Gegenstück zur militärischen «Landesverteidigung» auffasste.[349] Dieser Fokus auf die Bedürfnisse der Kriegführung und der damit einhergehende Einfluss militärischer Behörden im Vollmachtenregime verlief nicht ohne Reibungen. So «beklagte» Edmund Schulthess in der Debatte um eine Förderung des schweizerischen Anbaus von Getreide und Kartoffeln im Frühjahr 1915, dass das Getreidebüro «nicht unter [seiner] Oberleitung» stand, sondern im Verantwortungsbereich des SMD lag.[350]

Während der wirtschaftliche Schock des Kriegsausbruchs in der Schweiz «nur wenige Wochen in voller Schärfe» andauerte,[351] die Zahl der mobilisierten

Soldaten aufgrund abnehmender Kriegsgefahr bereits im Herbst 1914 stark gesenkt werden konnte und sich allmählich eine kriegswirtschaftliche Konjunktur einstellte, die den Bedarf an notrechtlicher Intervention dämpfte, machten sich jenseits der Grenzen die Konsequenzen der auf einen kurzen Bewegungskrieg ausgelegten Planung bemerkbar. Die schon nach kurzer Zeit in den Schützengräben der Westfront stecken gebliebenen Kriegsmaschinerien verschlangen dermassen grosse Mengen an Munition und Ausrüstung, dass die Produktionskapazitäten der Rüstungsindustrien bald erschöpft waren. Der dadurch verursachte Mangel an Kriegsmaterial führte überall die Bedeutung ökonomischer Leistungsfähigkeit für die Kriegführung deutlich vor Augen, in Grossbritannien führte er unter dem Schlagwort der «shell crisis» zu einer Regierungskrise.[352] Die Folge dieses enormen Bedarfs an Kriegsgerät, der sich für die Schweizer Industrie als lukrative Nachfrage nach ihren Erzeugnissen herausstellte, war bei beiden Konfliktparteien eine schrittweise Transformation der ökonomischen Verhältnisse hin zu einer «Kriegswirtschaft», in welcher der Staat zum Organisator von Ressourcen für die Kriegführung wurde und dabei immer mehr unter das «Diktat militärischer Notwendigkeit» geriet.[353] Diesem Prozess konnten sich auch die neutralen Länder nicht entziehen. Die Bewältigung des Wirtschaftskriegs wurde zur zentralen Aufgabe der Politik.

zurück

4 Ausnahmezustand zwischen Expansion und Opposition, April 1916 bis Juni 1917

«Nun unterliegt es aber gar keinem Zweifel, dass die erwähnten Organisationen völlig ausser dem verfassungsmässigen und gesetzlichen Rahmen stehen. Sie stehen und fallen daher mit den ausserordentlichen Vollmachten.»[1]
2. Neutralitätsbericht zur Gründung von SSS und STS, Februar 1916

4.1 «Business mainly as usual»? Das Vollmachtenregime im Weltwirtschaftskrieg

Der Krieg, in den sich Europa im August 1914 stürzte, nahm bereits nach kurzer Zeit Dimensionen an, wie sie nur wenige Menschen zuvor erahnt hatten. Die militärischen Pläne zur raschen Beendigung des Kampfgeschehens in Westeuropa blieben im Morast, Granatenhagel und Pulverdampf eines endlosen Grabenkriegs stecken, in dem Hunderttausende von Soldaten ihr Leben verloren. Gleichzeitig traten immer mehr Staaten in den Krieg ein, wurde auf immer mehr Schlachtfeldern gekämpft und gelangten immer neue Waffen zum Einsatz. Eine Entscheidung vermochte diese Eskalationsdynamik nicht herbeizuführen.[2] Sie bewirkte allerdings, dass der Weltkrieg geografisch, politisch und wirtschaftlich immer näher an die Schweiz heranrückte. Das Land befand sich bis zum Frühjahr 1916 in einem ambivalenten Zustand, der treffend als «trügerische Normalität» bezeichnet wurde.[3] Einerseits hatte sich die Kriegslage für die Schweiz so weit entschärft, dass die Zahl der für den Aktivdienst mobilisierten Soldaten gesenkt und die Versorgung mit Waren weitgehend sichergestellt werden konnte.[4] Zweifellos von Unsicherheit und Bestürzung über die Dauerhaftigkeit des Konflikts geprägt, hatten sich Bevölkerung und Wirtschaft mit den aussergewöhnlichen Umständen arrangiert und – soweit möglich – gelernt, mit dem Krieg zu leben, teilweise sogar von diesem zu profitieren.[5] Tatsächlich stellte sich, nachdem der heftige Schock des Kriegsausbruchs abgeklungen war, die etwa von Adolf Jöhr oder Ernst Laur prophezeite Nachfrage des kriegführenden Auslands nach Schweizer Produkten ein. Wirtschaftsleistung, Ein- und Ausfuhr nahmen in der Folge deutlich zu, das Preisniveau blieb relativ stabil und die Arbeitslosigkeit bewegte sich in Grenzen.[6] Eine Folge dieser Entwicklung war die in Grafik 7 sichtbare Abnahme der Intensität, mit der Bundesrat und Departemente die am 3. August 1914 erhaltenen Vollmachten einsetzten, sowohl was die Zahl als auch die Art der Noterlasse betraf.

Grafik 7: Neue Noterlasse zwischen dem 1. April 1916 und dem 30. Juni 1917 nach Monaten

40
35
30
25
20
15
10
5
0

1916/04 1916/05 1916/06 1916/07 1916/08 1916/09 1916/10 1916/11 1916/12 1917/01 1917/02 1917/03 1917/04 1917/05 1917/06

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

Andererseits befand sich die Schweiz Anfang 1916 mitten im Weltkrieg. Die Schützengräben, welche die Kriegsgegner trennten, erstreckten sich nun ohne Unterbruch von der Grenze bei Pruntrut nach Nordwesten und vom Umbrailpass nach Südosten. Der Konflikt zwischen den Sprachregionen und die Kontroverse um den «Schweizer Standpunkt» gewannen im Zuge der «Oberstenaffäre» eine neue Schärfe und der politische Burgfrieden, in dessen Zeichen das Vollmachtenregime errichtet worden war, geriet zunehmend ins Wanken (siehe Kapitel 4.3). Vor allem aber machte sich immer stärker bemerkbar, dass die Kriegsparteien nicht nur mit militärischen, sondern ebenso mit wirtschaftlichen Mitteln gegeneinander kämpften. Mittelmächte und Entente lenkten einen Grossteil ihres ökonomischen Potenzials und ihrer Ressourcen zur Unterstützung der Kriegführung auf die Schlachtfelder um und unternahmen gleichzeitig alle nur denkbaren Anstrengungen, um die unablässig laufenden Kriegsmaschinerien des Gegners zum Erliegen zu bringen.[7]

Mit dem Ziel, den Warenaustausch des Russischen Reichs mit seinen Verbündeten zu verhindern, blockierten die Mittelmächte deshalb bereits kurz nach Kriegsbeginn die Schifffahrtsrouten in der Ostsee und im Schwarzen Meer. Umgekehrt nutzte das Vereinigte Königreich seine militärische und ökonomische Vormachtstellung auf den Weltmeeren dazu, den für die Kriegführung unverzichtbaren Strom von Lebensmitteln und Rohstoffen aus den Kolonien in die Industriezentren Deutschlands und Österreich-Ungarns zu unterbrechen. Eine

Abkehr vom bislang verfolgten Leitbild des liberalen, vielseitig vernetzten Welthandels, die bereits vor dem Krieg eingeplant wurde.[8] Auf die Ententeblockade – der Berliner Industrielle Walther Rathenau bezeichnete sie als «Terrorismus zu Lande und zur See» –[9] reagierte das Deutsche Reich im Februar 1915 mit dem «U-Boot-Krieg» gegen alle Handelsschiffe und Passagierdampfer, die sich in einer «Kriegszone» rund um die britischen Inseln befanden.[10] Die politischen wie menschlichen Kosten dieser Eskalation waren hoch, da dem zeitweise «unbeschränkt», das heisst äusserst rücksichtslos geführten Seekrieg auch zahlreiche Schiffe und Angehörige neutraler Staaten zum Opfer fielen. Das Verhältnis zwischen den Mittelmächten und den bislang nicht in den Krieg eingetretenen Ländern, insbesondere den Vereinigten Staaten von Amerika, wurde dadurch stark belastet.[11]

Der globale See- und Handelskrieg wurde zwar primär zwischen den Kriegsteilnehmern ausgetragen, im Unterschied zu den direkten militärischen Auseinandersetzungen an Land betraf er aber auch die stetig kleiner werdende Zahl neutraler Länder. Aus Sicht beider Kriegsparteien bestand die Gefahr, dass die eigenen Waren auf dem Umweg über neutrales Territorium oder durch neutrale Unternehmen an die Gegenseite geliefert und damit die Embargoanstrengungen untergraben wurden. So wertvoll neutrale Länder wie Spanien, die Niederlande oder die Schweiz als diplomatische Kommunikationskanäle, nachrichtendienstliche Stützpunkte, Anbieter humanitärer Hilfe und Produzenten von Rüstungsgütern für alle Seiten waren, sie bildeten ebenso Lücken im Netz der Handelsblockaden, die geschlossen werden mussten.[12] Den Anfang machte hierbei das Vereinigte Königreich. Nur einen Monat nach der deutschen Verkündung des U-Boot-Kriegs erhöhte London den Druck auf die Neutralen, sich ins alliierte System der Wirtschaftskontrollen zu integrieren.[13] Schweizer Firmen, die unter dem Verdacht standen, Waren aus Grossbritannien oder Frankreich an die Mittelmächte zu «reexportieren», wurden nun auf «schwarze Listen» gesetzt, der Handel mit den Alliierten war zunehmend erschwert.[14] Die sich daraus ergebenden Versorgungsprobleme wurden dadurch verstärkt, dass die Schweiz über keinen eigenen Meerhafen verfügte und somit auch Waren aus anderen neutralen Staaten über Ententeterritorium einführen musste. Dieser Schwierigkeiten war sich der Bundesrat bewusst. Felix Calonder, der Vorsteher des Innendepartements, zeichnete bereits im Sommer 1915 ein ernstes Bild der Lage:

> «Wir liegen wirtschaftlich zwischen Hammer und Ambos. Dem Riesenkampf mit den Waffen hat sich ein rücksichtsloser Handelskrieg zugesellt, der sich auf alle Meere erstreckt und die ganze Weltwirtschaft in Mitleidenschaft zieht. Strenge Ausfuhrverbote sind fast bei allen Staaten an der Tagesordnung. Die überseeische Zufuhr der Nahrungsmittel für unsere Volksernährung und der für unsere Industrien unerläßlichen Rohstoffe begegnet mannigfachen Hemmungen und Stockungen. […] Zum Schutze unseres Wirtschaftslebens und der verschiedenen Volkskreise gegen die schädlichen Folgen des Krieges hat der Bundesrat auf Grund der ihm von der Bun-

desversammlung erteilten Vollmacht zahlreiche, zum Teil einschneidende, außerordentliche Verfügungen getroffen. Allein alle diese Maßnahmen nach außen und nach innen können nicht hindern, daß großer, ausgedehnter Schaden eintritt.»[15]

Es war deshalb ein entscheidender Durchbruch, als sich nach zähen Verhandlungen britische und schweizerische Diplomaten sowie Wirtschaftsexperten im Herbst 1915 auf die Gründung der Société suisse de surveillance économique einigten. In Abwesenheit des erkrankten Volkswirtschaftsministers Edmund Schulthess, der zuvor noch Bedenken gegen einen solchen «Import-Trust» geäussert hatte, stimmte auch der Bundesrat diesem Vorgehen am 22. September 1915 zu.[16] Dem Vorbild des zuvor in den Niederlanden geschaffenen Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij folgend, sollte die kurz SSS genannte Institution Import, Verarbeitung und Export ausgewählter Waren aus den Mitgliedstaaten der Entente überwachen und somit garantieren, «dass die aus den verbündeten Ländern und über See eingeführten Rohstoffe und aus ihnen erstellten Produkte [nicht] nach Deutschland und Österreich-Ungarn hinausgehen».[17] Als Gegenleistung erklärte sich die Entente bereit, die Schweiz weiterhin mit den benötigten Lebensmitteln und Rohstoffen zu beliefern.

Die Einfuhr der dem Kontrollregime unterstellten Waren war zum Teil nur noch kontingentiert und durch die Vermittlung von 51 nach Branchen gegliederten Importsyndikaten möglich. Diese privatwirtschaftlichen Syndikate erhielten dadurch faktische Importmonopole, wie sie der Bund bereits zuvor für einige Lebensmittel ausgesprochen hatte (siehe Kapitel 3.4). Die SSS selbst verfügte über eine Reihe von Geschäftsstellen im In- und Ausland, von denen aus mehrere Hundert Kontrolleure die Verwendung der Waren überwachten und bei Verstössen Strafen bis hin zum Ausschluss einer Firma aus dem betreffenden Syndikat verhängten. Nicht zuletzt, weil die Liste der überwachten Güter im Kriegsverlauf ständig erweitert und die Vertragsbestimmungen schrittweise verschärft wurden, bedeutete die Schaffung der SSS einen gravierenden Eingriff in die ökonomische Souveränität der Schweiz und damit letztlich den Verlust ihrer «Wirtschaftsfreiheit» im Ersten Weltkrieg.[18] Allerdings stellte das Übereinkommen auch das angeschlagene Vertrauen zwischen der Schweiz und der Entente wieder her und sicherte so den ins Stocken geratenen Handel, ohne den die Schweizer Wirtschaft den Krieg nicht hätte überleben können. Vor die Wahl zwischen «verhungern – kämpfen – oder die Kontrollen akzeptieren» gestellt, entschieden sich Bundesrat und Wirtschaft für das kleinste Übel.[19]

Mit der bereits im Sommer 1915 in Zürich gegründeten Schweizerischen Treuhandstelle für die Überwachung des Warenverkehrs (STS)[20] verfügten auch die Mittelmächte über ein Organ zur Beaufsichtigung des Handels mit der Schweiz, das allerdings im Vergleich zu seinem Ententependant weitaus weniger Personal, Vorschriften und Kontrollmechanismen aufwies. Die Importe aus Deutschland, Österreich-Ungarn und den von ihnen besetzten Gebieten wurden durch ein System verschiedener genossenschaftlicher und halbstaatlicher Orga-

zurück

nisationen, sogenannter Zentralstellen, geleitet (siehe Kapitel 5.3). So war für die Einfuhr und Verwendung von Kohle ab Dezember 1915 die von Kohlegrossverbrauchern gegründete Zentralstelle für die Kohlenversorgung der Schweiz verantwortlich, während für Medikamente, ärztliche Instrumente und Verbandsmaterial direkt das Gesundheitsamt des EVD als «Treuhandstelle» fungierte.[21] Die STS übte ihre Kontrollfunktion offiziell als Unterabteilung des Politischen Departements aus und kooperierte dabei eng mit der Handelsabteilung der deutschen Gesandtschaft in Bern. Vor allem mit den Mittelmächten entstand in der Folge ein «Kompensationshandel», in dessen Rahmen schweizerische Erzeugnisse wie Milchprodukte oder Bauholz, nach denen im Ausland starke Nachfrage bestand, gegen hier benötigte Rohmaterialien, Halbfabrikate und Energieträger getauscht wurden.[22]

Damit die Schweizer Regierung «wenigstens gegen aussen ihre neutrale, unabhängige Stellung behaupten konnte», war die SSS formell als privatrechtlicher Verein organisiert.[23] Tatsächlich liessen sich die Tätigkeiten der Organisation aber von den staatlichen Interventionen in die Kriegswirtschaft und damit vom Vollmachtenregime des Bundesrats nicht trennen: «Sie stehen und fallen […] mit den ausserordentlichen Vollmachten.»[24] Zum einen nahm das Politische Departement an den Verhandlungen mit der Entente nicht nur teil, es reklamierte für sich sogar, unter den gegebenen Umständen die für die Schweiz bestmögliche Vereinbarung erzielt zu haben. Ausserdem beteiligte sich die Landesregierung an der Finanzierung der SSS, stellte ihr Arbeitsräume im Bundeshaus zur Verfügung, wählte die aus den Spitzen von Wirtschaft und Politik rekrutierten 15 Mitglieder und ernannte den Waadtländer Fabrikanten und Nationalrat Henri Grobet zu ihrem ersten Direktor. Sein Stellvertreter wurde der Vizebundeskanzler Alfred Bonzon.[25] Zur «offiziellen Auskunftsstelle» für alle Fragen zu den vereinbarten Handelskontrollen ernannte der Bundesrat das Büro des SHIV.[26] Zum anderen war es laut Statuten ausdrückliche Aufgabe der SSS, «die schweizerischen Behörden zu unterstützen durch Empfehlung von geeigneten Massregeln […] wie Ausfuhrverbote, Ueberwachung der Grenzen, statistische Angaben, Festsetzung von Höchstpreisen, Einrichtung von Kontrollstellen usw.»[27] Die Überwachung des grenzüberschreitenden Handels, zu der sich die Schweiz 1915 bereit erklärt hatte, war also direkt an eine stärkere Regulation der Binnenwirtschaft gekoppelt. Nach Ansicht des Bundesrats setzte die Tätigkeit von SSS und STS einen Ausbau der kriegswirtschaftlichen Bürokratie sogar zwingend voraus – und dazu griff er nun vermehrt auf die Möglichkeiten des Ausnahmezustands zurück.[28]

Hinzu kam, dass sich die Eingriffe von SSS und STS in die schweizerische «Wirtschaftsfreiheit» rechtlich nur mit den ausserordentlichen Befugnissen des Bundesrats legitimieren liessen.[29] Wie die Noterlasse des Vollmachtenregimes entwickelten die beiden «Import-Trusts» nach ihrer Gründung ein komplexes System von Regeln, Formalitäten und Kontrollmechanismen, denen sich die im internationalen Handel tätigen Unternehmen anpassen mussten, wenn sie weiterhin ihren Geschäften nachgehen wollten. Bereits Anfang 1916 nahm die in

dieser Hinsicht stets weit leistungsfähigere SSS mehrere Hundert Einfuhrgesuche pro Tag entgegen. Der Weg zu einer Ein- oder Ausfuhrbewilligung war für die Privatwirtschaft ebenso aufwendig wie zeitraubend, führte er doch über mehrere Kontrollstellen im In- und Ausland, denen jeweils unterschiedliche Gesuche und Belege vorgelegt werden mussten. Besonders kompliziert gestaltete sich naturgemäss die Ausfuhr von Produkten, die mit Waren aus den Ententestaaten hergestellt wurden und für die Mittelmächte bestimmt waren. Sie war speziellen Vorschriften in Bezug auf Art, Zusammensetzung und Menge unterworfen. Ein Exporteur musste einen bürokratischen Spiessrutenlauf über das Volkswirtschaftsdepartement, die beiden Kontrollorganisationen SSS und STS sowie die betreffenden Syndikate absolvieren, dessen Erfolgsaussichten äusserst ungewiss waren und dessen Bedingungen im Verlauf des Kriegs immer wieder verschärft wurden.[30]

Dies alles spielte sich in einer informellen Sphäre des «Halbamtlichen» ab, die für die schweizerische Wirtschaftspolitik im Ersten Weltkrieg charakteristisch war.[31] Die Regulierung des Aussenhandels führte dazu, dass unter Einsatz der Vollmachten «nach und nach fast die gesamte Warenausfuhr auch mit Rücksicht auf die Inlandsversorgung unter Kontrolle gestellt werden musste».[32] Da der Aussenhandel mit der Entente faktisch nur noch über die von der Privatwirtschaft gebildeten Syndikate möglich war, waren in diesem Kontrollsystem – wie bei der Entscheidungsfindung im Vollmachtenregime – jene Akteure im Vorteil, die sich in grossen Wirtschaftsverbänden organisiert hatten und über gute Kontakte zu den politischen Entscheidungszentren verfügten.[33] Bezeichnenderweise waren «Bauernführer» Ernst Laur und der freisinnige Vorort-Direktor Alfred Frey, der «unbestrittene Vertrauensmann von Handel und Industrie», sowohl Vorstandsmitglieder der SSS als auch zwei der wichtigsten Delegierten des Bundesrats in den Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland.[34]

Dass der «Weltwirtschaftskrieg»[35] die Schweiz vor grosse Herausforderungen stellte, hing nicht nur mit den Institutionen zur Überwachung des Aussenhandels zusammen. Die Schaffung von SSS und STS ermöglichte der Schweiz zwar eine gewisse Normalisierung der Handelsbeziehungen mit dem Ausland, eine Rückkehr zum «business mainly as usual», wie es bis zum Frühjahr 1916 noch teilweise betrieben werden konnte, bedeutete dies jedoch nicht.[36] Der neutrale Kleinstaat war von den ökonomischen Folgen des Kriegs besonders stark betroffen, weil seine Volkswirtschaft schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit dem globalen Markt auf vielfältige Weise verflochten war. Die schweizerische Industrie produzierte mit Rohstoffen (und Arbeitskräften) aus aller Welt und verkaufte einen Grossteil ihrer Erzeugnisse wieder dorthin. Banken, Versicherungen und Privatanleger beteiligten sich am internationalen Finanzmarkt. Hotels beherbergten zahlreiche ausländische Gäste. Bauern ernährten ihr Vieh mit importiertem Futter. Schweizerinnen und Schweizer konsumierten täglich jenseits der Grenzen Produziertes: Getreide, Fleischwaren, Kartoffeln.[37] Der grösste Handelspartner der Schweiz war Deutschland. 1913 stammten fast 85 Prozent

zurück

des wichtigsten Brennstoffs Kohle und 60 Prozent der für die Industrie unentbehrlichen Eisen- und Stahlimporte aus dem nördlichen Nachbarstaat. Während der ersten Kriegsjahre verstärkte sich diese Abhängigkeit noch.[38]

Die verlässlichen Handelsbeziehungen und offenen Transportrouten, die diese Verflechtung mit der Welt und damit das schweizerische Wirtschaftswachstum vor 1914 ermöglicht hatten, wurden durch die Situation des Weltkriegs fundamental infrage gestellt. Während weder die verlustreiche Schlacht um Verdun noch die alliierten Gegenangriffe an der Somme und in Galizien eine Kriegswende bewirken konnten, wurden für die Schweiz die Hürden beim Bezug von Waren aus dem Ausland beständig höher. Ein- und Ausfuhrverbote der Nachbarstaaten erschwerten den Handel mit dem Ausland, der Seekrieg liess die Transportkosten steigen. In der zweiten Jahreshälfte 1916 begannen die Importe von Lebensmitteln, Rohstoffen und Fabrikaten zu sinken, nachdem die Mitglieder der Entente im Sommer eine Vereinheitlichung und Ausweitung ihrer Wirtschaftskriegführung beschlossen hatten. Auch das Deutsche Reich verschärfte daraufhin seine handelspolitischen Forderungen gegenüber der Schweiz.[39]

Die in der Schweiz nur spärlich vorhandenen Rohstoffvorkommen und die vor allem für den Export produzierende Landwirtschaft vermochten die zunehmende Unzuverlässigkeit und den tendenziellen Rückgang der Einfuhr nicht zu kompensieren. Mit der sich anbahnenden «Knappheit»[40] von Importwaren sanken in einigen Branchen auch die nach Kriegsausbruch zunächst deutlich angestiegenen Ausfuhren und Gewinne, was sich negativ auf das Lohnwachstum und die Beschäftigungslage auswirkte.[41] Fragen von Produktion, Beschaffung, Preisbildung und Verteilung von Waren, die bereits die Entscheidungsfindung in der ersten Phase des Ausnahmezustands massgeblich beeinflusst hatten, erlangten dadurch ab dem Frühjahr 1916 einen zentralen Stellenwert innerhalb des Vollmachtenregimes. Dazu kamen neue wirtschaftliche Herausforderungen wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Teuerung und die «Wohnungsnot»,[42] die Unterstützung einkommensschwacher Haushalte, die Arbeitsbedingungen in den Fabriken oder die Höhe der Löhne.

4.2 Die Suche nach Regeln für die neutrale Kriegswirtschaft

Auch wenn es vor Kriegsausbruch an diesbezüglichen Warnungen nicht gefehlt hatte (siehe Kapitel 2.2), gab sich der Bundesrat noch zu Beginn des Jahres 1916 vom globalen Wirtschaftskrieg und seinen Auswirkungen auf die Schweiz völlig überrascht.[43] Nachdem die Regierung ihre Vollmachten in der ersten Phase des Kriegs nur punktuell und relativ zurückhaltend zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse eingesetzt hatte, nahm die Zahl solcher Noterlasse nun aber rasch zu.[44] Zwar blieb die Sphäre der militärischen Landesverteidigung ein wichtiges Feld der Notrechtsetzung, wie Grafik 7 zeigt, war es nun aber immer häufiger das EVD, das auf die legislativen Möglichkeiten des Ausnahmezustands zurückgriff.

Von den 370 in der zweiten Phase, vom 1. April 1916 bis zum 30. Juni 1917, in Kraft gesetzten Noterlassen stammte nun je ein Drittel aus dem Militär- und aus dem Volkswirtschaftsdepartement. Dazu kamen noch die Erlasse des Politischen Departements und des Innendepartements mit einem Anteil von je 16 Prozent, womit sich das Verhältnis zwischen militärischen und ökonomischen Noterlassen im Vergleich zur ersten Phase deutlich zugunsten der kriegswirtschaftlichen Interventionen verschoben hatte.[45] Diese Verschiebung von der militärischen hin zur ökonomischen Kriegsbewältigung wird noch deutlicher, wenn die fragmentierte Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung berücksichtigt wird. Wie die Debatte um die Restrukturierung der staatlichen Exekutive (siehe Kapitel 3.4) deutlich machte, waren die Zuständigkeiten im Bund nämlich nicht nach einem thematischen Ordnungsprinzip an die Departemente verteilt worden, sondern im Verlauf einer ebenso wechselvollen wie konfliktreichen Staatsentwicklung in die Administration gleichsam hineingewachsen.

Trotz der Anfang 1915 in Kraft getretenen Verwaltungsreform lag der Aussenhandel – und damit die ganze Problematik von wirtschaftlicher Neutralität und Handelskontrollen – bei der Handelsabteilung des EPD. Darüber hinaus war das Politische Departement zuständig für die Regulierung von Textilien, Papier, Teer, Chemikalien sowie, im Zusammenhang mit der Einfuhr aus Deutschland, für Metalle, Gas und Kohle. Holz und Torf fielen dagegen in den Zuständigkeitsbereich von Felix Calonders Innendepartement. Für Edelmetalle, Spirituosen, einige Ausfuhrverbote sowie Schmuggel zeichnete das FZD verantwortlich. Die Versorgung mit Leder, ausländischem Getreide, einem Teil des Tierfutters und Monopolwaren wie Zucker oder Reis war schliesslich weiterhin beim SMD angesiedelt. Dem Volkswirtschaftsdepartement verblieben somit die in der Schweiz produzierten Lebensmittel wie Milchprodukte, Fleisch, Obst oder Gemüse. Daneben Erdölprodukte und Medikamente, einige chemische Stoffe sowie ganz allgemein die Binnenregulierung von Handel, Landwirtschaft und Industrie. Ob ein Produkt mehrheitlich aus schweizerischer Produktion stammte, aus dem Ausland importiert werden musste oder für die Versorgung der Armee von besonderer Bedeutung war, scheint bei dieser Verteilung keine Rolle gespielt zu haben. In einigen Bereichen wie der Brot- und Lederversorgung waren die Kompetenzen zudem auf mehrere Departemente (hier EVD und SMD) aufgeteilt worden, was bei anfangs spärlicher Koordination zwischen den Ämtern Überschneidungen und Konflikte bis hin zur «Orientierungslosigkeit» nach sich zog.[46] Zu dieser horizontalen «Zersplitterung der Zuständigkeiten» innerhalb der Bundesverwaltung kam eine vertikale Arbeitsteilung, da die Umsetzung der Noterlasse während der ersten beiden Phasen des Vollmachtenregimes in den meisten Fällen an Verbände, Kantone und Gemeinden delegiert wurde.[47]

Im Rahmen dieser von Edmund Schulthess beklagten Fragmentierung der staatlichen Steuerungsversuche machten wirtschaftliche Noterlasse nun 72 Prozent der notrechtlichen Legislative aus, während sich die Vorschriften im Kontext der militärischen Landesverteidigung noch auf knapp 18 Prozent beliefen.[48]

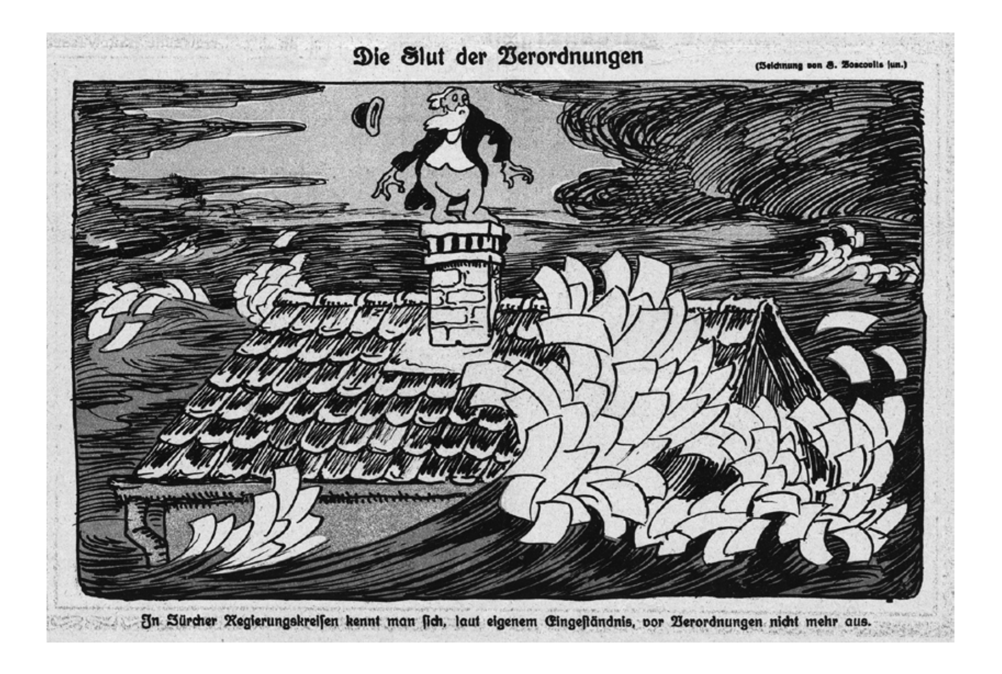


Abb. 3: Die Vielzahl vor allem kriegswirtschaftlicher Noterlasse ab dem Frühjahr 1917 stellte die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden vor bislang ungekannte Herausforderungen. Nebelspalter, Nr. 46, 17. November 1917.

Quantitativ betrachtet nahm die Zahl der Noterlasse in der zweiten Phase zwar tendenziell zu, allerdings wie in der vorangehenden Phase nicht gleichmässig. Im August 1916 kam es zu einem ersten sprunghaften Anstieg, der nicht zufällig mit einer Verschärfung der Handelspolitik von Entente und Mittelmächten einherging.[49] Ein zweites Mal beschleunigte sich die Notrechtsetzung im Februar 1917. Auch hier kann die Kriegslage zur Erklärung beitragen. Zum einen hatte sich die wirtschaftliche Versorgung der Schweiz angesichts einer strengeren Handelspolitik Berlins und der Wiederaufnahme des «unbeschränkten U-Boot-Kriegs» noch einmal deutlich erschwert. Zum anderen zeichnete sich ab, dass der Krieg eine einschneidende Wende nehmen würde: Am 3. Februar 1917 hatte der Kongress in Washington die diplomatischen Beziehungen zum Deutschen Reich abgebrochen, der Kriegseintritt der Vereinigten Staaten aufseiten der Entente stand damit unmittelbar bevor (siehe Kapitel 5.1).[50] In beiden Fällen ging die Zahl der Noterlasse nach dem Anstieg wieder zurück, was die zyklische, auf bestimmte Ereignisse reagierende Natur der Notrechtsetzung im Ausnahmezustand – kritisch betrachtet eine «Augenblickspolitik» – unterstreicht.[51] Trotz dieser Schwankungen, die sich über die zweite Phase hinaus fortsetzen sollten, begann sich aber spätestens im Frühling 1917 eine «Flut von Verordnungen aus der Kriegsküche»

abzuzeichnen, welche die letzten beiden Jahre des Weltkriegs prägen sollte. Bundesrat und Departemente wandten die Vollmachten nun deutlich öfter an als in der zurückliegenden Kriegszeit (Abb. 3; siehe Kapitel 5.2).[52]

Ausgangspunkt für die Erklärung dieser Expansion des Ausnahmezustands ab dem Frühjahr 1916 bildet der «Bundesratsbeschluss betreffend die Bestandesaufnahme und die Beschlagnahme von Waren» vom 11. April 1916.[53] Der Erlass markiert einen Wendepunkt in der Wirtschaftspolitik des Bundesrats, denn er vereinheitlichte und präzisierte die erst kurze Zeit zuvor aufgestellten Bestimmungen, nach denen Bundesverwaltung und Kantone in der Schweiz vorhandene Warenbestände registrieren, beschlagnahmen und zwangsweise aufkaufen konnten (siehe Kapitel 3.4). Stellten sie ein «öffentliches Interesse» dafür fest, konnten EVD, EPD und ab Februar 1917 auch das SMD nun die Offenlegung von Menge, Beschaffenheit, Kaufpreis und Lagerungsort einer Ware durch die Besitzer anordnen. Ermittelt unter Mitwirkung kantonaler Behörden und Wirtschaftsverbände, konnten diese Vorräte in einem nächsten Schritt landesweit beschlagnahmt und zu einem durch «Schätzungskommissionen» festgelegten Preis von den Departementen erworben werden.[54] Die Beschlagnahmung ganzer Inlandsvorräte, wie sie für einzelne Produkte bereits seit Dezember 1915 verfügt worden war, bedeutete zwar noch nicht die Enteignung durch den Bund, die Produkte konnten aber ohne dessen Einwilligung nicht mehr verkauft oder weiterverarbeitet werden.[55] Unter Androhung von Bussen und Gefängnisstrafen verloren die Besitzer «jedes Verfügungsrecht» an ihrem Eigentum, ohne eine Möglichkeit, den Entscheid des Departements anzufechten.[56] Die Beschlüsse zur Bestandsaufnahme und Beschlagnahmung waren aus Sicht des Bundesrats eine Erweiterung der im August 1914 beschlossenen «Wucherverordnung» und damit primär gegen «Spekulantentum», «Preistreibereien» und Hortung knapper Waren gerichtet.[57] Sie sollten aber ebenso als Mittel gegen die Umgehung der Ausfuhrverbote dienen und waren damit Teil des zur Durchsetzung der Handelskontrollen aufgefahrenen Dispositivs.[58]

Mit den im Frühjahr 1916 erlassenen Interventionen in den Warenverkehr schloss sich der Bundesrat Methoden der Wirtschaftspolitik an, wie sie ausserhalb der Schweiz bereits zum Einsatz gekommen waren. Im Dezember 1915 hielt Walther Rathenau einen Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft 1914 über seine Tätigkeit in der kaiserlichen «Kriegsrohstoffabteilung».[59] Der Berliner Industrielle, Aufsichtsratsvorsitzender der von seinem Vater gegründeten Allgemeinen Elektricitäts-Gesellschaft, legte dar, vor welchen ökonomischen Schwierigkeiten die Mittelmächte standen und welche Schritte er als Initiator und erster Leiter der «K. R. A.» unternommen hatte, «um die deutsche Wirtschaft dem Kriege dienstbar zu machen».[60] Neben Einkäufen im neutralen Ausland, der Steigerung der industriellen Produktion, der «Nutzbarmachung» besetzter Gebiete und der Suche nach Ersatzstoffen strebte Rathenau vor allem die vollständige Kontrolle des Staats über die im deutschen Einflussbereich vorhandenen Rohstoffe – deren «Zwangsläufigkeit» – an, um die militärische Leistungsfähigkeit zu verbessern.[61]

zurück

Da es nach Ansicht Rathenaus an Problembewusstsein ebenso wie an den rechtlichen Grundlagen fehlte, musste zunächst «der Grundbegriff gefunden werden, der es uns ermöglichte, den wirtschaftlichen Kreislauf umzugestalten». In der «Beschlagnahme» glaubte er diesen neuen Begriff gefunden zu haben: «Dieser Begriff […] bedeutet nicht, dass eine Ware in Staatseigentum übergeht, sondern nur, dass ihr eine Beschränkung anhaftet, dass sie nicht mehr machen kann, was sie oder ihr Besitzer, sondern was eine höhere Kraft will.»[62] Auf der Grundlage des seit Kriegsbeginn herrschenden Belagerungszustands regelten die deutschen Behörden nun Bestandsaufnahme, Meldepflicht für Vorräte und das Kontrollrecht der kriegswirtschaftlichen Behörden und dehnten diese Vorschriften auf immer mehr Produkte aus. Beschlagnahmung und fallweise Enteignung ganzer Warenbestände, die zentralen Instrumente zur Durchsetzung von Rathenaus «wirtschaftlichem Mobilmachungsplan» (siehe Kapitel 3.4), wurden in einer Bundesratsverordnung «über die Sicherstellung von Kriegsbedarf» vom 24. Juni 1915 gesetzlich verankert.[63]

Es liessen sich in den untersuchten Quellen keine eindeutigen Indizien dafür finden, dass Rathenaus Wirtschaftsplan und die Verordnung des deutschen Bundesrats bei der Ausarbeitung der schweizerischen Noterlasse als Vorbild herangezogen wurden. Auch war das Prinzip der «Beschlagnahme» bereits lange vorher in der Notgesetzgebung des Vollmachtenregimes aufgetaucht.[64] Doch die Bedeutung von Bestandsaufnahme und Beschlagnahmung in der Ordnungspolitik des Bundesrats seit Ende 1915 zum einen, die Ähnlichkeit in der Konzeption des staatlichen Rechts, über privates Eigentum zu verfügen (Schätzungsverfahren, öffentliche Bekanntmachung, Verwendung der beschlagnahmten Waren, Pflichten der Besitzer), zum anderen sind Hinweise darauf, dass die Schweizer Behörden sich bei ihrer kriegswirtschaftlichen Gesetzgebung an den Lenkungsversuchen im Ausland orientierten.[65] Auch durch die Beschäftigung mit ausländischen Kriegsgesetzen in den juristischen Fachzeitschriften, dem «Politischen Jahrbuch» und der Tagespresse wird deutlich, dass aus der Schweiz der Blick oftmals auf die notrechtliche Entwicklung in anderen Staaten geworfen wurde.[66]

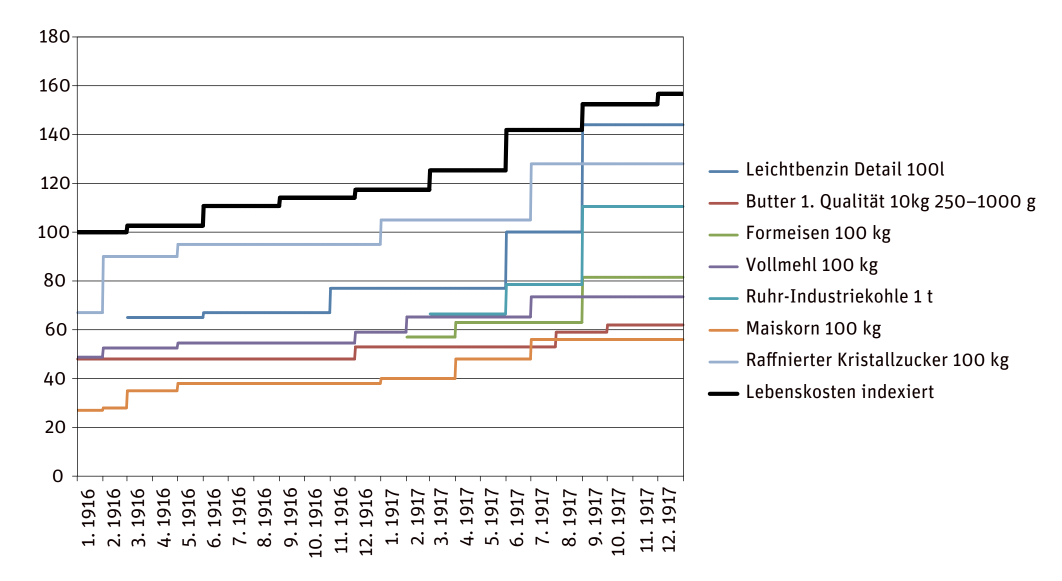
Wie bereits zuvor mit dem Getreidebüro im Militärdepartement geschehen, musste zur Umsetzung dieser Beschlüsse erst einmal eine kriegswirtschaftliche Behörde geschaffen werden, die für den An- und Verkauf beschlagnahmter und importierter Waren zuständig sein würde. Obwohl mit dem Büro für Schlachtviehimport schon eine ähnliche Amtsstelle existierte, wurde das erst im Februar 1916 geschaffene Büro für Import von Petroleum und Benzin in diesem Sinne zur «Warenabteilung» des EVD umgestaltet.[67] Edmund Schulthess schwebte ursprünglich eine umfassende Neugründung vor, die – wohl nicht zufällig an die «Handelsabteilung» des Aussendepartements erinnernd – dem «dringenden Bedürfnis [nach] einer klar umschriebenen Organisation, welche die Rechtsstellung des Personals deutlich bezeichnet, seine Verantwortlichkeit bestimmt und auch die Finanzgebarung näher umschreibt», entsprechen sollte.[68] Ein vom Gesamtbundesrat gewählter Vorsteher sollte nach Meinung des Wirtschaftsministers

der für staatliche Einfuhr, Preisvorschriften und Wucherbekämpfung zuständigen Abteilung Legitimität und Durchsetzungsvermögen verleihen. Wohl im Hinblick auf die ähnlichen Aufgaben in den anderen Departementen verweigerten Schulthess' Bundesratskollegen einer so prominenten und selbständigen Stellung der Warenabteilung innerhalb der Bundesverwaltung allerdings ihre Zustimmung. Die neue Behörde wurde zwar geschaffen, jedoch zu einer «internen Angelegenheit des Departements» zurückgestuft.[69] Zu ihrem Chef ernannte Schulthess den «praktischen Kaufmann» Emil Schwarz, Verwalter beim Basler Verband schweizerischer Konsumvereine (VSK).[70]

Die Debatte um den Stellenwert der Warenabteilung wirft ein Licht auf die Konflikte um die Verteilung der kriegswirtschaftlichen Regulierungsaufgaben beim Bund ebenso wie auf den institutionellen und personellen Ausbau der Bundesverwaltung, der mit der Expansion des Vollmachtenregimes einherging. Der Warenabteilung wurde zwar nicht die von Bundesrat Schulthess gewünschte Form gegeben, der Zunahme kriegswirtschaftlicher Aufgaben im Volkswirtschaftsdepartement tat dies jedoch keinen Abbruch. Einerseits wurden in der zweiten Phase die nach Kriegsausbruch eingeführten Regulierungsinstrumente weiterentwickelt, andererseits gelangten neue Interventionen zur Erprobung (siehe Kapitel 3.4). Im EVD wurden die zum grössten Teil seit dem Winter 1915/16 bestehenden Höchstpreise für Erdölprodukte, Leder, Milch, Butter und Käse schrittweise angehoben, gleichzeitig erliess das Departement auch für Kartoffeln und Kirschen preisliche Obergrenzen.[71] In den anderen Departementen liefen für die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche ähnliche Prozesse ab, in denen der Kreis der mit Höchstpreisen versehenen Waren laufend erweitert und die Preisvorgaben nach oben angepasst wurden (Grafik 8). Ende 1916 verzeichnete die «Amtliche Sammlung» bereits für 20 Produktkategorien notrechtliche Höchstpreise, die sich nach Mengen, Qualität und Dutzenden von Sorten auffächerten. Innert Jahresfrist stieg diese Zahl auf 45, wobei neben dem Grosshandel auch immer häufiger der Verkauf im Laden oder auf dem Markt reguliert wurde.[72] Dazu kamen je nach Branche, Departement und Region unterschiedliche Kontrollmechanismen und Handelsvorschriften. Während die Kantone und Gemeinden von der im August 1914 erhaltenen Ermächtigung zum Erlass von Höchstpreisen wenig und meist unkoordinierten Gebrauch gemacht hatten, entwickelte sich der Bund damit zu einer Art notrechtlichem Preisregulator.[73] Wenig erstaunlich, dass dieses in immer kürzeren Abständen aktualisierte Regelwerk von Preislisten einen grossen Teil der seit 1916 entstandenen Noterlasse ausmachte.

Die Ursachen für die rasche Zunahme dieser staatlichen Preisnormierung waren ebenso vielfältig wie ihre Wirkungen und hingen mit den Charakteristika des jeweiligen Produkts, den Verhältnissen auf dem Markt, dem komplexen Phänomen der Teuerung und nicht zuletzt mit der Entscheidungsfindung innerhalb der zuständigen Behörde zusammen. Auch wenn sich die Bundesverwaltung selten öffentlich zu den Beweggründen und Einzelheiten ihrer Wirtschaftspolitik

Grafik 8: Durch Noterlasse festgesetzte Höchst- und Verkaufspreise ausgewählter Produkte (in Franken) und durchschnittliche monatliche «Lebenshaltungskosten» für eine Familie mit fünf Mitgliedern nach Berechnungen der Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung (indexiert, Dezember 1915 = 100), 1916/17



Quellen: AS 32/33 (1917/18) und Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 29 (1920), S. 292.

äusserte, stellte sie die Höchstpreise wiederholt als notwendige Massnahmen dar, um die Verhältnismässigkeit der Preisgestaltung in Bezug auf Bedarf und Produktionskosten sicherzustellen.[74] Damit staatliche und private Konsumenten Güter trotz unsicherer Versorgungslage und Knappheit zu «gerechten Preisen»[75] erwerben konnten, damit «den durch die Spekulation hervorgerufenen Missständen im Handel […] entgegengetreten»[76] werden konnte, damit sich die benötigten Güter «gerecht und gleichmässig […] an die Bevölkerung»[77] und die verschiedenen Landesteile verteilen liessen, damit aber nicht zuletzt auch die Hersteller bei steigenden Produktionskosten noch eine «annehmbare Rendite»[78] erzielen konnten, schienen Höchstpreise ein geeignetes und relativ einfach zu handhabendes Instrument zu sein.

Woher die Idee zu den vom Bund verfügten Preisobergrenzen, die zwischen Produzenten, Konsumenten und Händlern in langwierigen Verhandlungen aus-

tariert werden mussten, ursprünglich stammte, liess sich nicht mehr vollständig rekonstruieren.[79] Edmund Schulthess bemerkte schon im Sommer 1915, dass fast täglich «eine Resolution irgend einer im Lande herum abgehaltenen Versammlung» bei ihm eintreffe, in der «den Behörden Untätigkeit und Begünstigung der Ausbeutung der Konsumenten» vorgeworfen werde.[80] Höchstpreise seien in diesen Kundgebungen vor allem von sozialdemokratischer Seite als Mittel gegen Teuerung und Spekulation gefordert und vom Bundesrat auch in Betracht gezogen worden. Im Juni 1916 nahm der Nationalrat bei der Behandlung des dritten Neutralitätsberichts ein Postulat an, das dem Bundesrat die Einführung von Höchstpreisen für Kartoffeln und Schlachtvieh vorschlug. Eine Forderung, der die Regierung für Kartoffeln schon im darauffolgenden Monat, im Fall des Schlachtviehs allerdings erst im Sommer 1917 Folge leistete. Ein ähnliches Postulat hiess das Parlament Ende 1916 für in der Schweiz produziertes Getreide gut.[81]

Die Politik der Preisobergrenzen setzte einen Kreislauf von Noterlassen in Gang. Der Beschluss eines Höchstpreises für ein Produkt hatte in vielen Fällen zur Folge, dass die betroffenen Hersteller auf andere, noch nicht regulierte Erzeugnisse oder Märkte auswichen (zur Preisentwicklung verschiedener Milchprodukte siehe Grafik 9).[82] Diese vor allem im Lebensmittelmarkt ab 1916 auftretende «Interdependenz der Preise» zeigt sich besonders gut am Beispiel der Milchprodukte.[83] Die Milch war nicht nur ein zur Herstellung verschiedenster Produkte notwendiges Gut und bereits selbst ein Grundnahrungsmittel, sie hatte in der Schweiz eine besondere volkswirtschaftliche Bedeutung. Die schweizerischen Bauern hatten sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts stark auf die Vieh- und Milchwirtschaft ausgerichtet, deren unterschiedliche Erzeugnisse – Käse, Kondensmilch oder Schokolade – mit solchem Erfolg ins Ausland verkauft werden konnten, dass sie Selbst- und Aussenwahrnehmung der Schweiz nachhaltig prägten.[84] Die Milch wurde in der Mangelwirtschaft des Ersten Weltkriegs zu einem Kristallisationspunkt der inneren Auseinandersetzung und wie das tägliche Brot zu einem Symbol für die Schwierigkeiten bei der Lebensmittelversorgung überhaupt.[85] Die Milchversorgung war denn auch einer der ersten Wirtschaftsbereiche, in denen der Bundesrat mit einem «sehr energischen Eingriff in das freie Erwerbsleben […] einen weitgehenden Gebrauch der unbeschränkten Vollmachten machte».[86]

Um die Höhe des Milchpreises wurden ab 1916 heftige Debatten geführt.[87] Der Bundesrat sah sich nicht nur gefordert, dafür zu sorgen, dass Milchprodukte in ausreichender Menge und zu bezahlbaren Preisen im Inland zur Verfügung standen, er musste auch stets ein gewisses Mass an Ausfuhr zulassen, da dies in den Wirtschaftsabkommen mit den Nachbarstaaten im Rahmen des sogenannten Kompensationshandels vorgesehen war. Ohne einen «bescheidenen» Export von Käse und Schokolade nach Deutschland, so rechtfertigte der Bundesrat ein entsprechendes Abkommen, müsste die Schweiz auf den dringend benötigten Kunstdünger verzichten und riskierte somit Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft.[88] Da die Milch nicht nur als Lebensmittel in den Schweizer Haushalten und als Ausgangsstoff für eine Vielzahl von Milchprodukten verwendet wurde,

zurück

sondern ebenso bei der Aufzucht von Kälbern zum Einsatz kam, traten ausserdem nach jedem neuen Höchstpreis Wechselwirkungen mit dem Vieh-, Fleisch- sowie dem Ledermarkt auf. Umgekehrt wandten sich viele Konsumenten auf der Suche nach einem Ersatz für Fleisch dem günstigeren Käse zu. Dies war mit ein Grund dafür, dass der Bundesrat die im Februar 1917 erlassenen «fleischlosen Tage» (siehe unten) nach wenigen Monaten bereits wieder abschaffte. Die Einschränkung des Fleischkonsums in den Haushalten hatte zu einem Sprung in der Nachfrage nach Käse geführt, der die in diesem Bereich aktive Preisregulierung gefährdete.[89] Wenn der Bund also in einem Bereich Höchstpreise erliess, wirkte sich das rasch auf die Situation in anderen Branchen aus, in denen dann neuer Regulierungsbedarf entstand: «Die Preisfixierungen folgten den tatsächlichen Preisen, wie die Treppe dem Geländer.»[90]

Obwohl sich das EVD bereits kurz nach Kriegsausbruch an der Regulierung des Handels durch die Milchwirtschafts- und Konsumentenverbände im Rahmen der GSK beteiligte, machte es für weitergehende Massnahmen erst Ende 1915 von den Vollmachten Gebrauch (siehe Kapitel 3.4).[91] Während im August 1914 noch ein Überangebot an Käse und fallende Milchpreise aufgrund der Handelsbeschränkungen der Nachbarländer den Hintergrund für die Kooperation zwischen Staat und Verbänden boten, standen die Behörden im Winter 1915/16 vor einer sinkenden Milchproduktion, erhöhtem Bedarf in der Bevölkerung und vor allem der Ungewissheit, wie sich die Versorgungslage im kommenden Jahr entwickeln würde. Gegen Garantien der Lieferung von Trinkmilch bewilligte das EVD den mit der GSK kooperierenden Milchproduzenten eine leichte Erhöhung des Milchpreises mit dem Ziel, «die Landwirte zu einer vermehrten Produktion und Ablieferung von Milch anzuspornen».[92] Um zu verhindern, dass Milchprodukte «von dritter Seite» für höhere Preise «vorweggekauft» wurden, erliess das Departement im März 1916 erstmals Höchstpreise für Milch, Butter und verschiedene Käsesorten, machte den Handel mit Milch und Käse von seiner Bewilligung abhängig und verschaffte sich zudem das Recht, die Herstellung von Produkten, «für die kein erhebliches Bedürfnis besteht», einzuschränken.[93] Letzteres geschah wenig später für Schabziger und Casein, weil nach Ansicht des EVD zu viele Käser auf diese vor allem für den Export hergestellten Erzeugnisse umgesattelt hatten, was sich auf die Verfügbarkeit von Trinkmilch und Käse negativ auswirkte.[94] Um zu verhindern, dass Händler die Höchstpreise für Käse unbemerkt überschritten, erhielt die GSK im August 1916 ausserdem das alleinige Recht, dieses Milchprodukt im schweizerischen Grosshandel zu erwerben. Das seit 1915 bestehende Exportmonopol wurde damit um ein faktisches Einkaufsmonopol im Innern ergänzt. Während «Verfolgung und Verurteilung» von Vergehen gegen diese Vorschriften weiterhin von den Kantonsbehörden vorgenommen werden sollten, konnte das EVD im Sinne einer «raschen Justiz» nun auch selbständig Bussen bis zu einer Höhe von 10 000 Franken verhängen.[95]

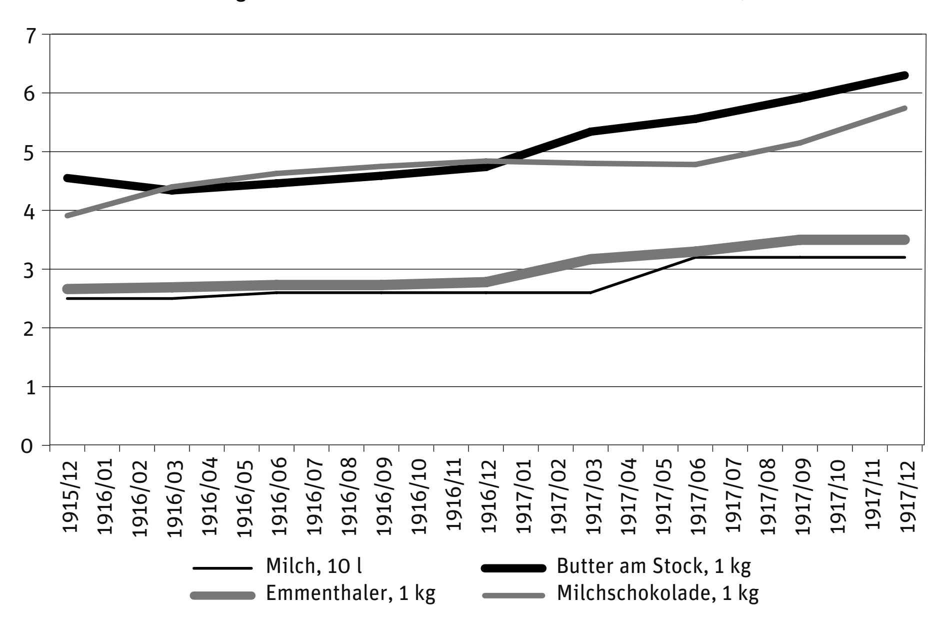
Trotz dieser staatlichen Interventionen in den Markt erfolgte auf Druck der Milchproduzenten im Herbst 1916, der durch schlechte Wetterbedingungen

eine äusserst geringe Ernte mit sich brachte, eine Erhöhung der Milchpreise. Der Bund versuchte dieses Zugeständnis an die Hersteller abzufedern, indem er die aus den Exportgewinnen der GSK und verschiedenen Handelsgebühren finanzierten Subventionen für den Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten anhob. Ein Anstieg des Milchpreises für Konsumenten konnte dadurch fürs Erste verhindert werden, was die Abteilung für Landwirtschaft zur optimistischen Prognose bewog: «Der Milchpreis in unsern Bevölkerungszentren wird denjenigen der Friedenszeiten nicht übersteigen.»[96] Sinkende Produktion, steigende Nachfrage und die Verarbeitung zu anderen Produkten liessen dieses Ziel jedoch bereits wenige Monate später unrealistisch erscheinen. Neben einer weiteren Anhebung der Höchstpreise für Butter und Käse schränkte das EVD mittels Noterlassen den freien Handel mit Milch noch stärker ein, um die vorhandenen Ressourcen in die Herstellung der für den schweizerischen Verbrauch und den Kompensationshandel als notwendig angesehenen Waren umzulenken. Weiterhin, stellte die Abteilung für Landwirtschaft im Neutralitätsbericht vom März 1917 fest, waren «zahlreiche» Hersteller auf bislang preislich nicht regulierte und deshalb lukrativere Milchprodukte ausgewichen. In der Folge schränkte das EVD die Herstellung von Käse gänzlich auf die von der GSK eingekauften Sorten ein.[97] Diese Massnahmen, die den Spielraum von Produzenten und Händlern schrittweise verkleinerten, ermöglichten es dem Departement, Preise und Verfügbarkeit von Milchprodukten bis Ende 1916 relativ konstant zu halten. Aufgrund stark gestiegener Produktionskosten musste das EVD den Produzenten dann aber im April 1917 eine weitere Anhebung des Milchpreises zugestehen, die sich nicht mehr durch Subventionen ausgleichen liess und deshalb auch auf die Konsumenten auswirkte (Grafik 9).[98]

Reaktionen auf die notrechtliche Preispolitik, wie sie in der Milchversorgung auftraten, spielten sich während des Ersten Weltkriegs in vielen Bereichen von Landwirtschaft und Industrie ab: Mahlfähiges Getreide liess sich je nach Preisentwicklung zu Brot, Teigwaren, Tierfutter oder Bier verarbeiten, Holz als Brenn-, Bau- oder Papierstoff verwenden, Kohle in der Stromerzeugung, im Eisenbahnverkehr oder in der Industrie einsetzen. Die ab 1916 verfolgte Politik der Höchstpreise und ihre Folgen blieben deshalb in der Bundesverwaltung nicht unumstritten. Edmund Schulthess lehnte noch im Winter 1915 einen Höchstpreis für Milch ab und und beteuerte in Bezug auf den Fleischpreis, «eine einheitliche Fixierung für die Schweiz [sei] undenkbar».[99] Das EDI hielt fest, dass der Erlass eines für die ganze Schweiz passenden Holzpreises aufgrund regionaler Unterschiede nicht durchführbar war und deshalb den Kantonen überlassen werden sollte. Ähnlich argumentierten im Fall des Schlachtviehs die Abteilung für Landwirtschaft und das Veterinäramt des EVD.[100] Das Veterinäramt betonte, dass sich die Einhaltung von Höchstpreisen für Vieh und Fleisch ohne eigene Kontrollinstitutionen nicht überwachen liess und die Preisvorgaben, «wenn sie nicht durch dazu gehörige wirtschaftliche Organisationen unterstützt werden können», faktisch zu «Mindestpreisen» mutierten.[101] Die schärfste Kritik am

zurück

Grafik 9: Durchschnittliche Preise verschiedener Milchprodukte (in Franken) nach Berechnungen des Verbands schweizerischer Konsumvereine, 1915–1917



Quelle: Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 26 (1917), S. 256 f.

System der Höchstpreise kam im Mai 1917 aus dem Militärdepartement, das damit bereits in den ersten beiden Kriegsjahren eingehende Erfahrungen gesammelt hatte. Das SMD bemängelte, dass seine Erlasse zur Brotversorgung ohne konsequente Durchsetzung wirkungslos blieben, und es machte dafür in erster Linie die Kantonsbehörden verantwortlich:

> «Leider mussten wir neuerdings die Erfahrung machen, dass vielerorts von den kantonalen Kontrollorganen eine ganz ungenügende, da und dort sogar überhaupt keine Überwachung ausgeübt wird. Die Zahl der Übertretungen der Brotversorgungsvorschriften und der Höchstpreise ist beständig im Zunehmen begriffen. Zweifellos tragen hierfür die kantonalen Gerichte in erster Linie die Verantwortung, weil sie immer und immer wieder die Minimalbussen aussprechen und sich nicht dazu aufraffen können, selbst im Wiederholungsfalle, an die oberen Grenzen der vorgesehenen Strafen zu gehen.[102]

«Trotz dieser Zweifel, ob sie als Mittel gegen die Teuerung überhaupt zweckmässig waren, sahen sich mit der Zeit doch alle erwähnten Behörden zum notrechtlichen Erlass von Höchstpreisen «genötigt».[103] Wo dieses Instrument überhaupt nicht als opportun angesehen wurde, kamen als abgeschwächte Varianten «Normal-» oder «Richtpreise» zum Einsatz, an denen sich Produzenten und Konsumenten orientieren sollten.[104]

Diese verschiedenen Preisregulierungsversuche, deren Wirksamkeit auch ausserhalb der Bundesverwaltung sehr unterschiedlich beurteilt wurde, zeigen die Gratwanderung, die der Bundesrat zwischen 1916 und 1917 angesichts sinkender Einfuhren, sich verändernder Konsumgewohnheiten und schlechter Witterungsbedingungen in Bezug auf Rohstoffe und Nahrungsmittel mit den Vollmachten vollziehen musste.[105] Die ökonomischen Bedingungen mussten so gestaltet werden, dass der Nachfrage im Inland ebenso entsprochen werden konnte wie den Abkommen mit den Handelspartnern und den Interessen der Exportwirtschaft. Es galt, die Preise für «unentbehrliche Bedarfsgegenstände» möglichst niedrig zu halten, um auf der einen Seite der heterogenen Gruppe der Konsumenten (darunter auch die Armee) entgegenzukommen und gleichzeitig hoch genug anzusetzen, damit auf der anderen Seite die Herstellung dieser Waren für die Produzenten noch rentabel war. Die Art und Weise, wie unter diesen Bedingungen über angemessene Preise, Mengen und Regulierung debattiert wurde, lässt die Wichtigkeit von Erwartungen, Wahrnehmungen und politischer Symbolik deutlich hervortreten. Preise sind nicht universal mess- und «rationell» steuerbare Grössen, sondern einem ständigen Wandel unterliegende und regional äusserst unterschiedlich ablaufende Resultate eines sozioökonomischen Aushandlungsprozesses.[106] Einen vorläufigen Endpunkt in dieser Entwicklung in der zweiten Phase des Vollmachtenregimes markierte die «Notstandsaktion» des Militärdepartements Ende 1916 sowie die vier Monate später erfolgte Schaffung des Fürsorgeamts im EVD, wobei Brot- und Milchversorgung erneut eine zentrale Rolle spielten.

Ab dem 1. Dezember 1916 verkaufte das Getreidebüro (siehe Kapitel 3.4) seine Monopolwaren Reis, Maisgriess, Haferflocken und Zucker «in bestimmten Mengen zu herabgesetzten Preisen» an die Kantone, welche damit einem nicht näher definierten Kreis von «Bedürftigen» den Kauf dieser Lebensmittel vergünstigen sollten.[107] Mit dieser sogenannten Notstandsaktion, die das OKK beim Bundesrat nach wiederholten Eingaben der Notstandskommission der schweizerischen Arbeiterschaft (siehe Kapitel 6.1) beantragt hatte, sollte der Bund «seinen Teil zur Linderung der Not der Arbeiterschaft beitragen und nicht alle Lasten der Armenfürsorge den Kantonen und Gemeinden überlassen».[108] Die Kosten einer Vergünstigung der erwähnten Produkte um 20 Prozent wurden vom OKK bei 400 000 Bedürftigen alleine für den Bund auf rund 200 000 Franken pro Monat veranschlagt. Für die Kontrolle der Verwendung der Lebensmittel waren kantonale und kommunale Behörden zuständig, während sich für die Verteilung dem Bund sowohl der VSK wie auch zahlreiche Verbände des Detailhandels anerboten.[109] Während die Umsetzung der kurz vor Jahreswechsel beschlossenen Preisreduktion von Monopolwaren für «Bedürftige» offenbar nicht einheitlich vorgenommen wurde und deshalb weitere Forderungen der Notstandskommission beim Bundesrat eingingen, machten der Rückgang des Käseexports und die gleichzeitige Zunahme des Milchkonsums im darauffolgenden Frühling 1917 deutlich, dass sich die bisherige Reduktion des Preises von Trinkmilch aus den

Gewinnen der GSK und den Gebühren aus der Käseproduktion nicht mehr aufrechterhalten liess.[110] Obwohl anfänglich Meinungsverschiedenheiten über die Finanzierung bestanden, liess sich der Bundesrat daraufhin von Edmund Schulthess überzeugen, Milch ab dem 1. Mai nicht mehr für alle Konsumenten, sondern nach dem Vorbild der «Notstandsaktion» nur noch für die «weniger bemittelte Bevölkerung» zu «verbilligen». Subventionen für die Milchhändler, die zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von Kantonen und Gemeinden getragen wurden, sollten eine Reduktion von mindestens fünf Rappen pro Liter Milch ermöglichen und so den Anstieg des durchschnittlichen Marktpreises ab 1917 ausgleichen (siehe Abb 12).[111]

Da es den Kantonen nach den Erfahrungen mit den Höchstpreisen und der «Notstandsaktion» eine wirksame Umsetzung dieses Unterfangens offenbar nicht mehr zutraute, eröffnete das EVD zur «Überwachung und Organisation» der «Abgabe von Konsummilch zu herabgesetztem Preise» im April 1917 das eidgenössische Fürsorgeamt (EFA), das direkt Edmund Schulthess unterstand.[112] Unter der Leitung des Basler Statistikers und Regierungsrats Fritz Mangold entwarf das neue Amt die entsprechenden Ausführungsbestimmungen und legte sie anschliessend einer Konferenz von Bund, Kantonen, Wirtschaftsverbänden und Delegierten der Notstandskommission vor. Die Beratungen zeigten, wie weit die Vorstellungen von Notwendigkeit, Ausmass und Modalitäten dieses ersten grösseren Versuchs der Bewältigung «des durch den europäischen Krieg verursachten Notstandes» auseinandergingen.[113] Die Konferenz einigte sich schliesslich auf drei Kategorien von Ortschaften, in denen Haushalte, deren Gesamteinkommen unter einer bestimmten Schwelle lag, einen Ausweis zum Bezug von 6 Deziliter vergünstigter Milch pro Tag und Person erhielten. In einer grösseren Stadt wie Genf oder Basel betrug diese Schwelle für eine Familie mit 5 Mitgliedern 2700 Franken, während ein Haushalt von dieser Grösse in ländlichen Gemeinden erst unter einem jährlichen Einkommen von 2100 Franken zum Kauf der billigeren Milch «berechtigt» war.[114] Im Frühling 1917 galten gemäss diesen Regeln 500 000 Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz, also rund 13 Prozent der damaligen Wohnbevölkerung, als bedürftig – und nach den Abrechnungen der Kantone, die das EFA vor Auszahlung der Subventionen prüfte, nahmen sie die neue Ermässigung auch in Anspruch.[115]

Ende Mai 1917 führte das Fürsorgeamt nach den gleichen Bedingungen auch für Brot die vergünstigte Abgabe ein. Bereits zuvor konnte Petroleum zu niedrigeren Preisen bezogen werden. Die vorherige «Notstandsaktion» für Monopolwaren wurde vom Militärdepartement dagegen eingestellt.[116] Mit dem EFA als «Zentralstelle […] für die Fürsorgetätigkeit des Bundes» hatte das EVD die staatliche Versorgungspolitik innert weniger Wochen um eine zentrale Komponente erweitert und damit die eigene Stellung sowohl innerhalb der Bundesverwaltung wie auch gegenüber den Kantonen wesentlich gestärkt.[117] Trotz des Tempos, auf das Edmund Schulthess dabei erkennbar drängte, darf allerdings nicht ausser Acht gelassen werden, dass seit den ersten parlamentarischen Vorstössen zur

Vergünstigung von Lebensmitteln und der Eingabe der Notstandskommission im Sommer 1916 beinahe zehn Monate vergangen waren.[118]

Die Verbilligung von Brot, Milch und Petroleum für die Konsumenten war nicht die einzige Forderung aus den Reihen der Arbeiterbewegung, der das Volkswirtschaftsdepartement im Frühjahr 1917 zumindest partiell entgegenkam. Mit der Gründung des Fonds für Arbeitslosenfürsorge, der privaten und öffentlichen Institutionen zur Unterstützung von Arbeitslosen mit Erträgen aus der Kriegsgewinnsteuer (siehe Kapitel 5.4) unter die Arme greifen sollte, nahm das EVD Teile einer bereits im März 1912 eingereichten und im Sommer 1916 noch einmal in Erinnerung gerufenen Motion des SP-Nationalrats und «Weberpfarrers» Howard Eugster auf, die ein stärkeres staatliches Engagement «gegen die Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit» gefordert hatte.[119] Der Noterlass zur Gründung des Fonds war bemerkenswert, nicht nur weil er entgegen der Ablehnung mehrerer Bundesratsmitglieder und eines kritischen Expertengutachtens zustande kam. Das EVD rechtfertigte ihn vor allem damit, «dass im Ausland nach dem Kriege Millionen von Personen der industriellen und gewerblichen Produktion wieder zugeführt werden. […] Bei einem derartigen Notstand wird man nicht mehr fragen, ob es Sache des Bundes sei, sich am Werke der Unterstützung zu beteiligen. Er wird mithelfen und sogar eine gewisse Führung übernehmen müssen.»[120] Den ab 1917 anlaufenden Vorbereitungen auf die «wirtschaftliche Demobilmachung» in den kriegführenden Staaten ähnlich, flossen hier neben den unmittelbaren Erfordernissen der Kriegszeit also erstmals auch Erwartungen an die Situation nach dem Kriegsende in die notrechtlichen Entscheidungen des Bundesrats ein (siehe Kapitel 6.4).[121]

Flankiert wurden diese ersten Schritte des Bundes auf dem Weg zu einer staatlich regulierten Arbeitslosenversicherung von einer Hilfsaktion für eine Branche, die nicht erst durch den Krieg in Absatzschwierigkeiten geraten war. Die von steigenden Rohstoffpreisen, blockierten Handelsrouten und starken Nachfrageschwankungen besonders betroffene Stickereiindustrie, die sich bis 1910 zu einem der grössten Zweige des schweizerischen Exports entwickelt und der Ostschweiz einen regelrechten Boom beschert hatte, versuchte der Bundesrat mit einer ganzen Reihe von Noterlassen zu stabilisieren und so vor dem «allgemeinen Zusammenbruch» zu bewahren.[122] Kurz vor Jahresende 1916 beschloss er zunächst die Gründung eines Notstandsfonds zur Unterstützung und Vermittlung «notleidender Arbeiter, Angestellter und Einzelsticker», der sich aus einer einmaligen Umsatzsteuer und freiwilligen Beiträgen finanzierte.[123] Den vom sankt-gallischen Regierungsrat bereits im April 1916 vorgeschlagenen Notstandsfonds ergänzte im darauffolgenden Jahr der Erlass von Mindeststichpreisen und Mindestlöhnen für die durch steigende Garnpreise unter Druck geratenen Lohnsticker. Dies, nachdem Stickereiarbeiterverbände und betroffene Kantone entsprechende Eingaben an den Bundesrat gerichtet hatten und Verhandlungen mit den Textilhändlern gescheitert waren.[124] Es handelte sich bei diesem Einsatz der Vollmachten um das erste Mal, dass der Bund auf dem Gebiet der privatwirt-

zurück

schaftlichen Lohnpolitik aktiv wurde, «um dem Arbeiter zu einem ‹gerechten Preis› für seine Arbeit zu verhelfen».[125] Ein Novum, das nach Ansicht des EVD trotz Widerstand der Arbeitgeber und Stickereihändler gerechtfertigt war:

> Es ist nicht zu verkennen, dass der Beschluss Bestimmungen enthält, die als neu und weitgehend bezeichnet werden müssen. Der Staat hat es bis jetzt vermieden und vermeiden können, preisregulierend in das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einzugreifen. Allein die Verhältnisse in der Stickereiindustrie sind ganz besondere, und es genügt, darauf hinzuweisen, dass die beteiligten Kreise die Intervention des Bundes angesichts der heutigen Verhältnisse als notwendig betrachten, um die Industrie durch die Schwierigkeiten der Zeit hindurchzubringen. Die Stickereibranche hat nicht Geschlossenheit und eigene Kraft genug, um aus sich heraus die Sanierung der Verhältnisse vorzunehmen.[126]

Beschlagnahmungen, staatlich verordnete Preise und Hilfen für Industrie und Arbeitnehmer machten einen beträchtlichen Teil der ab Frühling 1916 entstandenen Noterlasse aus, waren aber keineswegs die einzigen Instrumente, mit denen der Bundesrat die in der zweiten Phase des Vollmachtenregimes auftretenden Probleme der Kriegswirtschaft zu bewältigen versuchte. Zum einen wurden die bereits in der ersten Phase beschlossenen Massnahmen schrittweise ausgedehnt, was sich in Zahl und Umfang der Noterlasse niederschlug. Im Zuge der mit den kriegführenden Staaten vereinbarten Handelskontrollen erweiterte das Politische Departement die Liste der mit Ausfuhrverboten belegten Produkte stetig.[127] Umgekehrt war aufgrund der Garantien gegenüber dem kriegführenden Ausland auch der Import vieler Waren nur noch durch eine Bundesbehörde oder mit einer besonderen Bewilligung möglich.[128] Wie im geschilderten Fall der Milchprodukte stieg zudem die Zahl der Erlasse, welche unter dem Eindruck von Warenknappheit und steigenden Preisen die Herstellung bestimmter Produkte verboten oder Vorschriften für deren Verarbeitung und Verkauf aufstellten.[129]

Zum anderen erprobte die Bundesverwaltung nun eine Reihe von neuen Strategien der Kriegswirtschaftspolitik, die in der Tendenz auf eine parastaatliche Kontrolle des Warenkreislaufs abzielten.[130] Seit dem Sommer 1916 stellten Noterlasse Produktion sowie An- und Verkauf bestimmter Waren im Grosshandel dauerhaft unter die «Kontrolle» des Bundes oder einer von ihm designierten «Zentralstelle» (siehe Kapitel 5.3).[131] Die GSK erhielt durch einen solchen Erlass nicht nur das Einkaufsmonopol, sondern auch ein Aufsichts- und Vetorecht im Käsegrosshandel. Die Zentralstelle für Kartoffelversorgung des EVD «ordnete und beaufsichtigte den Handel mit Kartoffeln». Im EPD «überwachte» die «Kontrollstelle» für Papier die Durchsetzung der erlassenen Höchstpreise und entschied über Streitfälle oder Ausfuhrgesuche.[132] In den meisten Fällen bedeutete diese neue Form der Wirtschaftspolitik, dass die betroffenen Produzenten oder Händler den Inspektoren der Zentralstellen Einblick in ihre Geschäftsbücher und Lager geben, Anordnungen des Bundes über die Verwendung der betreffenden Produkte nachkommen und eine Konzession zum weiteren Betrieb ihrer

Geschäfte einholen mussten.[133] Die Erteilung solcher Konzessionen wurde in der Regel davon abhängig gemacht, ob ein Unternehmen bereits vor Kriegsausbruch mit dem Produkt gehandelt hatte und ob es bereit war, besondere Verpflichtungen in Bezug auf die Inlands- oder Armeeversorgung zu erfüllen sowie sich einem Branchenverband anzuschliessen. Wie bei der SSS wurden in diesem System, wie der spätere EVD-Generalsekretär Walter Stucki festhielt, etablierte Firmen «gegenüber anderen wesentlich bevorzugt […], was für letztere zweifellos eine empfindliche Benachteiligung, eine Rechtsungleichheit» bedeutete.[134] Eng mit der Konzessionierung des Marktzugangs verbunden war die Kontingentierung. Hierbei wurden Warenbestände «zur Erzielung einer gleichmässigen Verteilung» vom Bund direkt an die Kantone oder bestimmte private Verbraucher geliefert. Als Vorstufe der Rationierung wurde dieses Vorgehen in der zweiten Phase für Papierholz, Aluminium sowie die vom OKK importierten Monopolwaren Zucker, Reis und Getreide eingeführt.[135]

Betroffen war von allen diesen Noterlassen in erster Linie der Grosshandel. Der Verkauf in den Läden oder auf den Märkten wurde meist noch explizit ausgeklammert. Mit zunehmender Kriegsdauer versuchte die Exekutive mit den Mitteln des Ausnahmezustands aber auch auf die einzelnen Konsumenten und deren Verbrauch einzuwirken. So im Februar 1917 in einem Bundesratsbeschluss, der die Kantone zur Kontrolle der auf dem Lebensmittelmarkt verkauften Mengen aufforderte, um die Anhäufung übermässiger Vorräte «in den Haushaltungen einzudämmen».[136] Unter dem Eindruck des verschärften U-Boot-Kriegs rückte gegen Ende 1916 neben der Verteilung importierter Waren auch die Bewirtschaftung der in der Schweiz vorhandenen beziehungsweise produzierten Rohstoffe und Nahrungsmittel in den Fokus der notrechtlichen Gesetzgebung. Nachdem dies bereits ansatzweise für die Erzeugnisse der Viehhaltung geschehen war, sollten nun auch Abbau beziehungsweise Produktion von Holz, Kohle, Torf, Kartoffeln, Getreide oder Gemüse statistisch erfasst, bedarfsgerecht verteilt und vor allem gesteigert werden. Gleichzeitig wurde der Verwertung, das heisst dem Recycling von Abfällen aus Industrie, Bauernbetrieben und Haushalten, eine Reihe von Noterlassen gewidmet (siehe Kapitel 5.2).[137]

Vor allem im Hinblick auf die Entwicklung in der dritten Phase des Vollmachtenregimes war in diesem Zusammenhang der im Februar 1917 nach einer Konferenz von Bund, Kantonen und Bauernverband erlassene «Bundesratsbeschluss betreffend die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion» zentral. Die Kantone wurden darin ermächtigt, gegen eine «angemessene» Entschädigung «kulturfähiges Land, das vom Eigentümer oder Pächter nicht bebaut oder schlecht bewirtschaftet wird, […] im Dienste der Nahrungsmittelproduktion» zwangsweise bebauen zu lassen. Darüber hinaus waren sie befugt, «zur Einbringung der Ernte alle geeigneten Personen», Maschinen und Arbeitstiere in Anspruch zu nehmen.[138] Dieses Verfügungsrecht der kantonalen Behörden über Agrarressourcen und Arbeitskraft legte nicht nur den Grund für den Erlass weiterer Vorschriften im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion,[139]

zurück

im selben Bundesratsbeschluss wurde ausserdem eine Kampagne von EVD, Kantonen und gemeinnützigen Organisationen zur «Belehrung und Aufklärung der Bevölkerung» in die Wege geleitet. Mit Vorträgen, Kursen und Informationsschriften sollten Schweizerinnen und Schweizer «auf dem Wege der Freiwilligkeit zu einer Einschränkung des Konsums und zu einer Vermehrung der Produktion an Lebensmitteln» bewogen und somit erstmals direkt in die kriegswirtschaftliche Strategie des Bundesrats einbezogen werden.[140] Eine erste entsprechende Broschüre mit einer Auflage von 100 000 Exemplaren publizierte das EVD in Zusammenarbeit mit dem Bauernsekretariat schon kurz nach dem Beschluss.[141]

Parallel zu diesen Bemühungen, die Produktion innerhalb der Schweiz zu steuern, wurden erste Vorschriften zur Einsparung von Rohstoffen und Lebensmitteln erlassen. Den Anfang machten hierbei die mit Kohle betriebenen Eisenbahnen und Dampfschiffe, denen das Post- und Eisenbahndepartement (PED) im Januar 1917 einen Auftrag zur «Einschränkung der Fahrleistungen» erteilte.[142] Ebenso wies der Bundesrat die Gaswerke an, durch eine Erhöhung der Preise ihren Kohleverbrauch zu reduzieren.[143] Als Gegenstück zur «Hebung der landwirtschaftlichen Produktion» beschloss die Regierung einen Monat später ein erstes Bündel von Vorschriften zur «Einschränkung der Lebenshaltung», insbesondere des Fleischkonsums. Diese Einschränkung betraf sowohl die privaten Haushalte, denen der Verzehr bestimmter Fleischsorten an zwei Wochentagen untersagt wurde, als auch Restaurants oder Konditoreien, die ihren Kunden ohne Ausnahmebewilligung noch höchstens 15 Gramm Zucker zum Kaffee abgeben, nur eine Fleisch- oder Eierspeise pro Mahlzeit servieren und keine mit Rahm hergestellten Produkte mehr verkaufen durften.[144] Es ist anzunehmen, dass als Vorbild dieser Massnahmen die «fleischlosen Tage» dienten, die Österreich-Ungarn bereits Anfang 1915, das Deutsche Reich im darauffolgenden Herbst und Russland Mitte 1916 eingeführt hatten.[145] Der im Bundesrat aufgrund von unterschiedlichen Ansichten über Notwendigkeit, Durchführbarkeit und Wirksamkeit umstrittene Erlass war nur ein Beispiel dafür, wie die Situation der Schweiz ab 1917 zunehmend als «Notlage» wahrgenommen wurde, in der neue Mittel der staatlichen Krisenbewältigung zum Einsatz kamen und eine Änderung der gewohnten Lebensweise akzeptiert werden musste.[146] Das EVD appellierte denn auch an die Kantonsbehörden, mit Ausnahmebewilligungen zurückhaltend zu sein:

> «Man darf vom Schweizervolke verlangen, dass sich ein jeder an seinem Orte etwas einschränke und es ist durchaus nicht notwendig, dass in diesen ernsten Zeiten grosse und komplizierte Gastmähler bei allen möglichen Gelegenheiten veranstaltet werden. Eine gewisse Einfachheit ist die mindeste Konzession, die dem Ernste der Lage gemacht werden muss. […] Vor allem aus scheint es uns eine Pflicht der Solidarität zu sein, dass heute die Lebenshaltung etwas ausgeglichen wird und dass nicht einzelne, deren Mittel es erlauben, trotz der Knappheit der Bestände und der hohen Preise, so weiter leben, wie es in normalen Zeiten der Fall war.»[147]

Den unmittelbaren Anlass zur «Einschränkung der Lebenshaltung» bot der zunehmende Futtermangel, der sich durch die schlechte Ernte 1916 verschärft und negativ auf das Angebot an Fleisch und Milchprodukten ausgewirkt hatte.[148] Das EVD räumte aber ein, dass die Sparbemühungen noch einen anderen Hintergrund besassen. Wie bereits im Zusammenhang mit den Höchstpreisen erwähnt, musste die Schweiz aufgrund der Kompensationsabkommen auch unter erschwerten Bedingungen die Ausfuhr von Schlachtvieh und Käse aufrechterhalten.[149] Der Aussenhandel blieb somit eines der wichtigsten Felder, auf denen die Vollmachten angewandt wurden. Um die aufgrund der Unwägbarkeiten der Kriegslage bisweilen chaotisch anmutenden Transportbedingungen von der und zur Schweizer Grenze zu verbessern, gründete das EPD im März 1917 eine Zentralstelle für den Ein- und Ausfuhrtransport (FERO). «Mit den umfassendsten Vollmachten ausgestattet», sollte die neue Behörde in Zusammenarbeit mit Industrie, Militär und den ausländischen Kontrollbehörden den schweizerischen Handel besser koordinieren und organisieren, also zum Beispiel Frachtschiffe chartern oder Lagerhäuser mieten.[150] Diese Idee war nicht neu. Bereits im Dezember 1915 hatte der Bundesrat in Absprache mit Armeekommando und SSS die «Schaffung einer Zentralstelle für die Leitung des Güterverkehrs vom Auslande nach der Schweiz» beschlossen, die zunächst dem Militäreisenbahndirektor unterstand und nach Aufhebung des «Kriegsbetriebs» (siehe Kapitel 4.4) von der FERO abgelöst wurde.[151] Zu deren Vorsteher und damit «Generalkommissär für Transporte» ernannte die Schweizer Regierung den Schokoladenfabrikanten und FDP-Nationalrat Alexandre Cailler.[152] Da im Kontext von Wirtschaftskriegführung und Versorgungsengpässen die genaue Herkunft und Zusammensetzung einer Ware sowie die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen eine zentrale Bedeutung erlangten, gingen EPD und FZD auf Anregung des Vororts zudem gegen «falsche Ursprungszeugnisse» oder irreführende Firmenbezeichnungen vor und verschärften die Kontrollen namentlich beim Import von Edelmetallen.[153] Damit sollte gegenüber dem Ausland garantiert werden, dass einem Produkt wirklich «die Eigenschaft einer schweizerischen Ware zukommt» und nach innen die Qualität der eingeführten Rohstoffe gewährleistet blieb.[154]

Schliesslich wurden die ausserordentlichen Vollmachten auch im Bereich der Sozialpolitik vermehrt eingesetzt. Wie im Fall der Stickereiindustrie, der Verbilligung von Nahrungsmitteln oder bei der Ermächtigung der Kantone zum Schutz vor Mietzinserhöhungen und Wohnungskündigungen[155] handelte es sich hierbei allerdings um punktuelle, auf den Einzellfall beschränkte Aktionen – besonders im Vergleich mit den als dauerhafte Eingriffe in die ökonomischen Strukturen angelegten Noterlassen zur kriegswirtschaftlichen Steuerung.[156] Aus privaten Spenden, die dem Bundesrat im Kriegsverlauf übermittelt wurden, hatte das Politische Departement bereits im Dezember 1914 einen «Notstandsfond für Hülfsbedürftige» gebildet, mit dem «schweizerischen und ausländischen Familien, welche durch die gegenwärtige wirtschaftliche Krisis in Not geraten sind», finanzielle Unterstützung geleistet werden sollte.[157] Bis Ende 1916 wurde den

zurück

Kantonen, denen der Bundesrat den Auftrag zur Identifizierung der «Hülfsbedürftigen» und zur Verteilung der Gelder erteilt hatte, aus diesem Fonds rund 1,2 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Allerdings scheinen die Gliedstaaten dieses Geld zwar in Anspruch genommen, aber nur teilweise an die Bevölkerung weitergereicht zu haben. So lautete jedenfalls die Erklärung des EPD für die bei ihm weiterhin «täglich» eintreffenden Unterstützungsgesuche, «die davon Zeugnis ablegen, dass die kantonalen und kommunalen Behörden nicht überall, wo es nötig wäre, mit ihrer Hülfe zur Stelle sind».[158] Da bereits wenige Monate später mit der Verbilligung von Milch und Brot begonnen wurde, scheint dem Notstandsfonds bei der Milderung von Armut keine grössere Bedeutung mehr zugefallen zu sein. Eingesetzt wurden die dort vorhandenen Gelder allerdings weiterhin zur Unterstützung von Menschen, die in Diensten des Bundes standen: Armeeangehörige und Bundesangestellte.

Die im Aktivdienst stehenden Soldaten waren zwar nicht der ständigen Gefahr von Tod oder Verwundung ausgesetzt, wie sie an den Fronten jenseits der Grenzen herrschte, waren aber einer Vielzahl von Belastungen ausgesetzt. Neben der auch in der Armee spürbaren Verschlechterung der Versorgungslage und dem ebenso monotonen wie entbehrungsreichen Dienstbetrieb war es vor allem die finanzielle Situation der «Wehrmänner» und ihrer Familien, die sich mit zunehmender Kriegsdauer zu einem neuen sozialen Problem entwickelte.[159] Ein Rechtsanspruch auf «Erwerbsersatz», der den massiven Lohnausfall von durchschnittlich 500 Diensttagen kompensieren und vor Kündigungen hätte schützen können, existierte nicht – der tägliche Sold «reichte gerade für drei kleine Gläser Bier und ein Päckchen Zigaretten».[160] Unter diesen Bedingungen fiel die Unterstützung der Soldaten zu einem grossen Teil zivilgesellschaftlichen Organisationen zu. Während sich gemeinnützige Initiativen wie Else Spillers Verband Soldatenwohl mit «Soldatenstuben», «Kriegswäschereien» und «Wanderbüchereien» um die Verbesserung der alltäglichen Lebensumstände der Armeeangehörigen kümmerten und dabei den beteiligten Frauen ein Betätigungs- und Bewährungsfeld boten, sammelte die Nationale Frauenspende Geld für die Landesverteidigung, das – dem Bundesrat erstmals im Mai 1916 zur Verfügung gestellt – in der Soldatenfürsorge eingesetzt wurde.[161] Die Regierung selbst nahm diese zahlreichen Bemühungen äusserst dankbar entgegen, beschränkte sich aber auf die Verwaltung der Spenden, die Integration der freiwilligen Aktionen in die Strukturen der Armee sowie einige Erlasse zur «finanziellen Besserstellung» von Soldaten und ausländischen Internierten.[162] Trotz weitergehender Vorschläge wurde, abgesehen von einer einmaligen Erhöhung der Notunterstützung für Angehörige von Wehrmännern und verschiedener Anpassungen des Militärversicherungsgesetzes, am System der staatlichen Fürsorge grundsätzlich nichts geändert.[163] Weiter ging der Bund in Bezug auf die eigenen Angestellten. Diese erhielten auch während des Aktivdiensts bis zu 100 Prozent ihres Gehalts sowie per Parlamentsbeschluss verschiedene «Kriegsteuerungszulagen» und «Kriegsbeihülfen», die sich bis Ende 1917 auf fast 13 Millionen Franken summierten (siehe Kapi-

tel 6.1).[164] Allerdings waren auch diese Zuschüsse erst nach mehrfachen Eingaben zustande gekommen und konnten den realen Lohnrückgang nicht ausgleichen.[165]

Generell fand in der zweiten Phase des Ausnahmezustands ab April 1916 nicht nur eine quantitative Ausweitung, sondern auch eine Präzisierung und Zentralisierung der notrechtlichen Interventionen in die schweizerische Wirtschaft statt. Während die Noterlasse in den Monaten nach Kriegsausbruch zumeist allgemeine Zielvorstellungen formulierten und die weitere Gesetzgebung, Um- oder Durchsetzung den Kantonen und Gemeinden übertrugen, waren die Vorschriften des Vollmachtenregimes ab 1916 weitaus detaillierter, versuchten verschiedene Spezialfälle abzudecken und die Regulierungsdichte dadurch insgesamt zu erhöhen. Obwohl der grösste Teil der in den notrechtlichen Erlassen verordneten Aufgaben weiterhin bei den Kantonen lag, wurde vor allem in Bereichen, in denen sich die Regulierung auf Kantonsebene und durch bestehende Institutionen als unzureichend herausgestellt hatte, ein Kontrollapparat auf Bundesebene aufgebaut, die Kompetenzen der staatlichen Verwaltung erweitert oder an zentrale Organisationen der Privatwirtschaft ausgelagert. Hatte die neu geschaffene Warenabteilung des EVD noch im Mai 1916 berichtet, dass sie «in Beziehung auf die Durchführung aller dieser Massregeln […] auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen [sei], da der Bund keine eigenen Organe hat, und da die Bundesbehörden unmöglich die Vorgänge im ganzen Lande kennen und kontrollieren können», begann die Verwaltung spätestens 1917 mit dem Aufbau genau dieser «Organe» und übertrug ihnen die entsprechenden Befugnisse. Ein Prozess, der sich in der dritten Phase bis zum Kriegsende hin fortsetzen sollte (siehe Kapitel 5.3).[166] Der Bundesrat ermächtigte die Departemente in den Noterlassen zudem immer häufiger explizit, «in Kantonen, in denen [die] Kontrolle nicht oder nicht genügend ausgeübt wird», selbst tätig zu werden.[167] Sichtbar wurde diese Verschiebung von der kantonalen auf die bundesstaatliche Ebene nicht zuletzt bei der Bestrafung von Vergehen gegen die aufgestellten Vorschriften. Diese konnte nun in immer mehr Fällen von den Departementen selbst und endgültig vorgenommen werden.[168]

Durch die notrechtliche Politik sollte die schweizerische Wirtschaft für den Staat transparenter, berechenbarer und letztlich steuerbarer gemacht werden, was allerdings sowohl für den Bund als auch für die davon betroffenen Branchen eine deutliche Zunahme von regulatorischen Hürden, komplizierten Formalitäten und Transaktionskosten bedeutete, deren Bewältigung Zeit und Ressourcen in Anspruch nahm. Es mangelte deshalb auch nicht an Kritik an den wirtschaftspolitischen Interventionen. Für die einen gingen sie angesichts der sozialen Auswirkungen des Ersten Weltkriegs nicht weit genug, für die anderen stellten Monopole, Höchstpreise, Beschlagnahmungen, Mindestlöhne, Produktionsverbote oder Konzessionspflichten massive Eingriffe in die viel beschworene «Handels- und Gewerbefreiheit» dar.[169] Fundamentale Kritik am Vollmachtenregime entzündete sich aber trotz dieser Widerstände in ganz anderen Bereichen.

zurück

4.3 «A bas les pleins pouvoirs!» Kantone und Klassenkampf gegen die Vollmachten

Im Zeichen des «Burgfriedens», den die politischen Parteien angesichts des Kriegsausbruchs geschlossen hatten, kam nicht nur der Vollmachtenbeschluss ohne Gegenstimme zustande, er führte zu einer beinahe vollständigen Stilllegung der innenpolitischen Debatte, die sich besonders in den fast ohne Wahlkampf und mit der tiefsten Beteiligung seit 1854 durchgeführten Parlamentswahlen vom Herbst 1914 manifestierte.[170] Als sich jedoch abzeichnete, dass der Weltkrieg nicht wie erwartet wenige Wochen dauern, sondern sich über Monate, womöglich sogar Jahre hinziehen würde, und als die einschneidenden Realitäten des globalen Konflikts schrittweise ins Bewusstsein der schweizerischen Öffentlichkeit rückten, begann sich aus verschiedenen Richtungen Kritik an Bundesrat, Armee und Vollmachten zu regen. Bereits im Dezember 1914 offenbarte die Budgetdebatte im Nationalrat tief greifende Differenzen über Ausmass und Finanzierung des militärischen Aufgebots – auch innerhalb der politischen Lager.[171] Ohne die Notwendigkeit einer militärischen Landesverteidigung prinzipiell infrage zu stellen, forderten Parlamentarier aus den Reihen der Konservativen in langen Reden eine Reduktion der Militärausgaben und die Sozialdemokraten Grimm, Sigg, Graber und Greulich protestierten gegen «Paradedrill, die künstliche Züchtung des Militarismus und den ganzen militärischen Firlefanz».[172] Zudem entstand ein Streit darüber, dass zwei Ratsbeschlüsse zur Erhöhung der Staatseinnahmen wie zuvor der Vollmachtenbeschluss vom Parlament für dringlich erklärt und somit als Notrecht dem Referendum entzogen wurden (siehe Kapitel 5.4).[173] Der Korrespondent der NZZ wunderte sich über diese plötzliche Sorge um die Wahrung der Volksrechte:

> Ist es [am 3. August 1914] jemand eingefallen, zu untersuchen, ob die Legislative überhaupt zu der allgemeinen Vollmachterteilung an die Exekutive kompetent sei? […] Die Herren Volks- und Ständevertreter hätten erkennen müssen, dass sie damals dem Bundesrat Kompetenzen übertrugen, die der Bundesversammlung allein gar nicht zustanden und folglich auch von ihr nicht delegiert werden konnten. […] Warum sind am 3. August die Hüter der Volksrechte nicht aufgestanden, um die Vollmacht an den Bundesrat strikte auf die Befugnisse zu beschränken, die die Bundesversammlung ohne Verletzung der Verfassung zu delegieren berechtigt war?[174]

Zwischen den Zweifeln an der Verfassungsmässigkeit des Ausnahmezustands, die das freisinnige Leitmedium hier aufwarf, schimmerte ein Aspekt durch, der in der Folge zum Ausgangspunkt einer öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Vollmachtenregime werde sollte. Ging es bei der Vollmachtenerteilung Anfang August 1914 noch um äusserst abstrakte und damit politisch schwer diskutierbare Fragen wie die Sicherung des Staatswesens im Kriegsfall und die «Aufrechthaltung der Neutralität» in einer Extremsituation von unbekannten Dimensionen, rückte nun die konkrete Anwendung der Vollmachten durch den Bundesrat,

also Inhalt und Wirkung der einzelnen Noterlasse, in den Vordergrund. Der «Rechtsstillstand», die teilweise Aufhebung des Fabrikgesetzes, die Ausübung der Militärgerichtsbarkeit, die Wirtschaftsabkommen mit dem Ausland oder die Massnahmen gegen die Teuerung konnten nun als Manifestationen des Vollmachtenregimes öffentlich wahrgenommen und kritisiert werden.[175]

In der Westschweiz und im Tessin gab vor allem die Pressekontrolle Anstoss zu Widerspruch gegen die Vollmachtenpolitik.[176] Die Zensur der Armee sei unbeholfen, ohne Sachverstand und mit ihrem Fokus auf die Schweizer Medien «complètement désintéressée de la presse étrangère», monierte als prominente Stimme der «Gazette-de-Lausanne»-Chefredaktor Edouard Secretan bereits im Oktober 1914 an einer Wahlveranstaltung der Liberalen Partei.[177] Im Juni des darauffolgenden Jahres und damit kurz vor der Schaffung der «Presskontrollkommission» (siehe Kapitel 3.5) wurden Zensur und Vollmachten erstmals zum Thema einer parlamentarischen Debatte. Erneut war es Secretan – selber wegen eines kritischen Artikels[178] zur schweizerischen Aussenpolitik während der Invasion Belgiens von den Bundesbehörden verwarnt –, der als Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats Stellung bezog. Der 1848 in Den Haag geborene Anwalt und Zeitungsmacher betonte zwar immer noch das Vertrauen, welches Armee und Regierung beim Volk genossen, sprach sich jedoch im Namen der Kommission entschieden gegen die bestehenden Tendenzen zur Einschränkung von Bürgerrechten, «Entgleisungen» der Militärjustiz gegenüber Zivilisten, den Machtzuwachs der Bundesverwaltung und die Handhabung der Pressekontrolle aus. Letztere sei nicht nur «trop souvent arbitraire et tracassière», sie habe durch ihre Eingriffe in die Freiheit der politischen Presse die im Vollmachtenbeschluss gezogenen Grenzen längst überschritten und damit zur inneren Spaltung der Schweiz auf verhängnisvolle Weise beigetragen.[179] Secretan schlug deshalb vor, die Exekutive einer stärkeren parlamentarischen Aufsicht zu unterstellen und die begonnene Verwaltungsreform weiter voranzutreiben. Unterstützung erhielt er von den Nationalräten Ernest Paul Graber (SPS), Gustave Ador (LPS), Jacques-Louis Willemin (FDP) und Johannes Sigg (SPS). Bundesrat Hoffmann verteidigte dagegen die Zensurmassnahmen und bestand unter «Bravo»-Rufen einiger Parlamentarier darauf, dass die Pflichten der Neutralität für den einzelnen Bürger ebenso gelten müssten wie für den ganzen Staat: «Der Bundesrat hat von diesen Befugnissen einen Gebrauch gemacht, der ihm höchstens den Vorwurf eintragen konnte, daß er zu maßvoll, als daß er zu scharf eingegriffen habe.»[180]

Besonders deutlich äusserte sich darauf der Genfer Ador. Das Parlament könne angesichts der schwerwiegenden Verfassungsverletzung durch die Zensur nicht noch jahrelang auf einen Abschlussbericht der Neutralitätskommissionen warten, es habe jetzt ein Recht auf Aufklärung über die Anwendung der Vollmachten.[181] An die Adresse des Aussenministers gerichtet, führte er zudem aus:

> «C'est avec un profond regret […] que j'ai entendu les déclarations de M. Hoffmann. Il y a dans ses propos la notion germanique de la subordi-

zurück

nation absolue de l'individu à l'Etat, notion qui n'entrera jamais dans la tête d'un Latin. Cette théorie est absolument contraire à notre manière de penser; nous demandons qu'on nous laisse le droit de discuter librement les faits contemporains. […] Le jour où il faudra courber la tête devant tout ce qui se passe, nous ne serons plus un peuple libre, nous ne mériterons plus d'être estimés comme tel.»[182]

Die Nationalratsdebatte vom 15. Juni 1915, die laut Zeitungsbericht kurz nach Adors Vortrag unter tumultartigen Umständen ergebnislos abgebrochen wurde, zeigte, wie unterschiedlich sich die Wahrnehmung des Vollmachtenregimes zwischen deutscher und lateinischer Schweiz seit Kriegsausbruch entwickelt hatte.[183] In dem Masse, wie die Zensur als Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit aufgefasst wurde und die Debatte um die Stellung der Schweiz im Krieg an Schärfe gewann, mehrten sich die Stimmen, die dem Bundesrat vorwarfen, er nutze die Vollmachten zum Aufbau eines an autoritär-militaristischen Vorbildern orientierten Obrigkeitsstaats. Die «Bibliothèque universelle» warnte schon im Herbst 1914: «Notre Suisse tend vers l'absolutisme. Les chambres fédérales ont voté des pleins pouvoirs au Conseil fédéral, la plupart des assemblées cantonales en ont fait de même à l'égard des Conseils d'Etat, les villes vivent sous un régime mixte, partage imprécis de puissance entre les commandants de place et les pouvoirs municipaux.»[184] Die renommierte Genfer Zeitschrift gab dem herrschenden Ausnahmezustand auch gleich einen einprägsamen Namen: «Régime des pleins pouvoirs» – Vollmachtenregime.[185]

Während Secretan im Nationalrat seine «Attacke» gegen die Pressekontrolle ritt, wie es die NZZ bezeichnete, meldete sich auch das «Journal de Genève» zu Wort.[186] Die Zeitung ortete die Ursprünge des autoritären Kurses, den die Schweiz eingeschlagen hatte, in der «atmosphère bernoise», welcher jeder «esprit libéral» fremd sei und in der seit dem Ancien Régime ein «culte de l'autorité et de la force» herrsche.[187] Der Tendenz, diese Vorstellungen von Herrschaft auf den Rest des Landes zu übertragen, stellte sich der Artikel kämpferisch entgegen:

«Il est incontestable que, dans beaucoup de milieux officiels, les tendances autoritaires s'étalent au grand jour. Ce sont là des abus que l'on ne saurait tolérer. C'est déjà trop qu'ils puissent se produire et que dans certains milieux fédéraux l'atmosphère créée par le régime des pleins pouvoirs semble les encourager. Il ne faut pas oublier que nous avons une Constitution en Suisse, que cette Constitution prévoit la liberté de la presse, la liberté de parole, de réunion, etc., la suprématie du pouvoir civil sur l'autorité militaire. […] Nous devons lutter encore une fois pour des libertés que l'on croyait définitivement conquises depuis plus d'un demi-siècle.»[188]

Wie das «Journal de Genève» betonte auch die «Gazette de Lausanne» die verschiedenen Ansichten zu Staatlichkeit und individueller Freiheit innerhalb der Schweiz und dass es bei der Zensurdebatte deshalb um mehr als das Recht der Presse ging, sich dezidiert über die Kriegsereignisse zu äussern. Durch die «exzessive» und «unbeholfene» Anwendung der Vollmachten sei vielmehr die fö-

deralistische und kulturelle Eigenständigkeit der Landesteile in Gefahr: «Tout le pivot de la politique suisse depuis 1848 repose sur le maintien de l'équilibre entre le pouvoir central […] et les souverainetés cantonales, qui sont infiniment diverses. Le régime des pleins pouvoirs a notamment renversé cet équilibre au profit de l'autorité fédérale […]. Dans un pays aussi profondément fédéraliste que le nôtre, cette brusque transformation entraîne des réactions inévitables.»[189]

Die Reaktion der NZZ auf Gustave Adors Rede wies in eine ähnliche Richtung, denn auch die Zürcher Zeitung führte fundamentale Unterschiede zwischen den politischen Kulturen als Gründe für die Meinungsverschiedenheiten über die Politik des Bundesrats an, allerdings von einem ganz anderen Standpunkt aus:

> «Wir wissen es ja längst, daß in der Auffassung vom Staat zwischen Deutsch und Welsch eine nicht kleine Kluft besteht. Allein wir lebten des Glaubens, die gewaltige Zeit, die […] ein überwältigendes Aufgehen des einzelnen Bürgers im staatlichen Ganzen offenbart, werde einige Wellen dieses mächtigen staatlichen Empfindens auch in unser Land tragen, in jene Landesteile, wo bisweilen die Freiheit im Staat nur zu leicht mit der Freiheit vom Staat verwechselt wird. […] Massgebend ist einzig und allein, was uns allen frommt. Das kleine Opfer der persönlichen Freiheit wird zum Maßstab der wahrhaft schweizerischen Gesinnung.»[190]

Der Ausnahmezustand wurde somit Teil eines politischen Konflikts zwischen den Landesteilen sowie zwischen den Kantonen und dem Bund, der sich in den Debatten um die Militärorganisation 1907 oder um den «Gotthardvertrag» bereits vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs angedeutet hatte, nun aber erheblich an Schärfe gewann (siehe Kapitel 2.5).[191] Insbesondere föderalistische Kreise der Westschweiz befürchteten offenbar, durch eine auf unbestimmte Zeit bevollmächtigte, deutschschweizerisch dominierte und den monarchisch regierten Zentralmächten zuneigende Landesregierung, Armee und Verwaltung marginalisiert zu werden. In ihrer Wahrnehmung wuchs die Gefahr, durch das zentralistische und auf rasche Massnahmen fokussierte Vollmachtenregime der eigenen Freiheiten und demokratischen Selbstbestimmung verlustig zu gehen. Umgekehrt kam aus Teilen der Deutschschweiz der Vorwurf, in den lateinischen Landesgegenden fehle das Verständnis für die Notwendigkeit eines starken Staats in der Kriegssituation, und die dortigen Politiker setzten mit ihrer kritischen Haltung und der «Thronerhebung der kantonalen Herrlichkeit» den inneren Frieden sowie die äussere Neutralität aufs Spiel.[192]

Kritik am Staat im Allgemeinen und an der notrechtlichen Politik des Bundesrats im Besonderen kam aber nicht nur aus der Romandie. Ebenfalls im Juni 1915 erteilten die «Minderheitssozialisten» um den Nationalrat und Chefredaktor der Berner Arbeiterzeitung «Tagwacht» Robert Grimm, der mit einem kämpferischen Programm allmählich Herman Greulich als Spiritus Rector der schweizerischen Sozialdemokraten ablöste, in einer anonym verfassten Broschüre dem innenpolitischen Stillhalteabkommen eine scharfe Absage und begaben sich so zurück auf den Weg der Opposition (siehe Kapitel 6.1).[193] Grimms Bewegung war es auch,

zurück

die kurz darauf im Dörfchen Zimmerwald den Versuch unternahm, die durch den Krieg zerbrochene internationale Arbeiterbewegung zu reanimieren. Zwar wurde an diesem geschichtsträchtigen Treffen offenbar keine direkte Kritik am Vollmachtenregime geäussert, das trotz gravierender Meinungsverschiedenheiten verabschiedete «Manifest von Zimmerwald» forderte aber als ersten Schritt zur Wiederaufnahme des Kampfs gegen kapitalistische Repression und Krieg eine Abkehr von der «sklavischen Unterordnung unter den Burgfrieden». Damit setzten die aus elf Ländern angereisten Delegierten der Konferenz den Widerstand gegen die Ausnahmeregimes auf die nationale und internationale Agenda der sozialistischen Parteien: «Die Presse geknebelt, die politischen Rechte und Freiheiten mit Füßen getreten – so herrscht heute die Militärdiktatur mit eiserner Faust. Diesem Zustand, der die gesamte Zukunft Europas und der Menschheit bedroht, können und dürfen wir nicht weiter tatenlos gegenüberstehen.»[194]

Der in der Folge von Robert Grimm aus Bern, von Charles Naine und Ernest Paul Graber aus La Chaux-de-Fonds und noch stärker von der aus Zürich operierenden Zimmerwalder Linken um Wladimir Iljitsch Lenin offensiver betriebenen Politik konnte sich der Rest der schweizerischen Arbeiterbewegung nicht entziehen. Der bislang tonangebende Kreis der sogenannten Sozialpatrioten, die am «Burgfriedenzauber» festzuhalten versuchten und sich damit dem Vorwurf einer Mitverantwortung für die Kriegspolitik der Grossmächte aussetzten, verlor langsam, aber stetig an Boden.[195] Wenn auch vor allem Lenins Einfluss auf die Entwicklung der Arbeiterbewegung differenziert betrachtet werden muss, waren Radikalisierungstendenzen und ein «Zug nach links» in Teilen der organisierten Arbeiterschaft bereits ein Jahr nach Kriegsausbruch deutlich vorhanden.[196] Je mehr die Auswirkungen des Weltkriegs die Lage besonders jener Bevölkerungsteile erschwerten, die ihren Lebensunterhalt mit niedrigen Einkommen bestreiten mussten, desto stärker traten Stimmen in den Vordergrund, die den Bundesrat und seine Vollmachtenpolitik nicht als Teil der Lösung, sondern als Teil der zunehmenden Probleme betrachteten.

Als einzige sozialdemokratische Landespartei Europas und gegen den Willen ihrer Geschäftsleitung bekannte sich die SPS auf dem Aarauer Parteitag im November 1915 zu den Prinzipien des Zimmerwalder Manifests.[197] Grimm, der im Jahr zuvor den Vollmachtenbeschluss noch durch einen patriotischen Appell unterstützt und im versöhnlichen Briefwechsel mit Ernst Laur Rezepte zur Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen erörtert hatte,[198] warf dem Bundesrat in Aarau nun Versagen bei der Anwendung seiner Vollmachten vor, kritisierte Teuerung, militärgerichtliche Willkür, Armut der Armeeangehörigen und Zensur.[199] Des Weiteren sprach er sich überraschend deutlich für die Verabschiedung eines von der Neuenburger Sektion eingebrachten und von der «Zimmerwalder Linken» propagierten Aufrufs zur Beendigung des Kriegs «durch die revolutionäre Aktion der Arbeiterklasse» aus – wobei er allerdings betonte, darunter «nichts Revolutionäres im Heugabelsinn des Wortes» zu verstehen.[200] Trotz Herman Greulichs prompter Entgegnung, «da mache [er] nicht

mit», folgten die Delegierten mit 330 zu 51 Stimmen dem Zimmerwalder Flügel der Partei und wählten zudem Grimm, Naine, Graber sowie die in Zürich wirkende Lehrerin Agnes Robmann in die Geschäftsleitung der SPS.[201] Schliesslich wurde am Parteitag auch die Lancierung von zwei Initiativen beschlossen: zur Abschaffung der Militärjustiz und zur Einführung einer ständigen Bundessteuer auf Vermögen und Einkommen (siehe Kapitel 5.4).[202] «Der ‹Burgfriede› in der Schweiz war damit erledigt», hielt der spätere NZZ-Chefredaktor Willy Bretscher aus freisinniger Warte fest.[203]

Die wachsende Unzufriedenheit über die Situation in der Schweiz unter den Bedingungen des Vollmachtenregimes entlud sich nicht nur im Parlament, der Presse und auf politischen Veranstaltungen, bereits die erste Hälfte des Weltkriegs war von Demonstrationen und Ausschreitungen geprägt. Seit dem Frühjahr 1915 fanden in grösseren Städten der Deutschschweiz vereinzelt Protestversammlungen der sozialdemokratischen «Jungburschen» gegen Krieg und Imperialismus statt, die den verschiedenen Kritikern der offiziellen Parteilinie ein reiches Betätigungsfeld boten.[204] Im Gefolge der Konferenz von Zimmerwald erreichte diese Bewegung mit dem «internationalen Jugendtag» einen ersten Höhepunkt, an dem in mehreren Ortschaften bis zu 25 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf die Strassen gingen.[205] Sie stellten dabei Forderungen, in denen sich die Ablehnung der bürgerlichen Politik stärker artikulierte als zuvor: «Wir fordern die Parteien in den kriegführenden Staaten auf, von den Regierungen abzurücken, sich der internationalen sozialistischen Pflicht zu erinnern und den Kampf gegen die Fortsetzung des Krieges mit aller Schärfe aufzunehmen. Der Burgfriede erweist sich als eine Blankovollmacht zur Vernichtung der sozialistischen Internationale.»[206]

Begleitet wurden diese Friedenskundgebungen von sogenannten Teuerungsdemonstrationen, die in vielen Fällen ebenfalls von den Arbeiterorganisationen veranstaltet wurden. Mehr noch als bei den pazifistisch und internationalistisch ausgerichteten Protesten der sozialdemokratischen Jugend gelang es hier, die Menschen zum Protest gegen die konkrete Verschlechterung der Lebensumstände durch steigende Preise, «Spekulantentum», die «freventliche Untergrabung der Volksgesundheit» und die mit Fehlern behaftete Versorgungspolitik der lokalen Behörden zu mobilisieren.[207] Angesichts ihrer vergleichsweise geringen Mitsprache in der notrechtlichen Entscheidungsfindung suchte sich die Arbeiterbewegung mit diesen Aktionen neue, öffentliche Formen der Einflussnahme und Sichtbarkeit. «In der Schweiz liegen die Dinge so», bemerkte die «Gewerkschaftliche Rundschau» im Juli 1915, «dass die notleidenden Volksschichten ihre Stimme laut vernehmen lassen müssen, sonst glaubt niemand daran, dass es in diesem glücklichen Lande noch unglückliche Menschen gibt.»[208] Kam es schon bei diesen Versammlungen gelegentlich zu Zusammenstössen mit der Polizei und Festnahmen, galt dies umso mehr für die spontaneren Proteste, die gleichzeitig in der Westschweiz auftraten. Hier war der Anlass freilich ein völlig anderer. Vorfälle wie der vom März 1915, als es in Freiburg wegen der Durchfahrt franzö-

sischer Interniertenzüge zu antideutschen Krawallen kam, oder der vom 27. Januar 1916, als die anlässlich des Geburtstags von Wilhelm II. vor dem deutschen Konsulat in Lausanne gehisste Reichsfahne von einem Demonstranten heruntergerissen wurde, zeigten, dass der Konflikt um den schweizerischen «Graben» keineswegs nur in Vorträgen und Zeitungsartikeln ausgetragen wurde.[209]

Der Zwischenfall in Lausanne, zu dessen Bewältigung General Wille auf Wunsch des Waadtländer Staatsrats ein Landwehrbataillon entsandte, stand bereits unter dem Eindruck eines aussen- wie innenpolitisch gravierenden Skandals, der für das Vollmachtenregime Konsequenzen haben sollte. Das Jahr 1916 war erst wenige Tage alt, als durch die Schweizer Presse Meldungen gingen, Offiziere des Generalstabs in Bern hätten durch die Weitergabe von Geheimmaterial einen massiven «Neutralitätsbruch» begangen.[210] Tatsächlich stellte sich kurze Zeit später heraus, dass die beiden Obersten Moritz von Wattenwyl und Karl Egli die Militärattachés von Deutschland und Österreich-Ungarn über Monate hinweg mit den «Tagesbulletins» des Generalstabs sowie mit abgefangenen russischen Depechen, vom Lausanner Kryptografen André Langie dechiffriert, versorgt hatten. Die Nachrichtenabteilung der Schweizer Armee hatte dafür im Austausch, wie vor dem Krieg zwischen Theophil Sprecher und Militärs der Zentralmächte vereinbart, Geheimdienstmaterial aus Wien und Berlin erhalten.[211] Die nun folgende, bis ins Ausland Wellen schlagende «Oberstenaffäre» entwickelte sich zur bislang schwersten innenpolitischen Krise der Kriegszeit.[212] Erneut lag das Epizentrum der Empörung in der Westschweiz, wo die «affaire de l'Etat-Major» mehr noch als die Handhabung der Zensur alle Befürchtungen einer heimlichen Parteilichkeit der Bundesbehörden bestätigte und das strapazierte Vertrauen in Bundesrat und Armee weiter erschütterte.[213] Zumal General Wille die Angelegenheit zunächst diskret beizulegen versucht hatte und die nach einer vom Bundesrat angeordneten Untersuchung schliesslich doch vor Militärgericht gestellten Offiziere freigesprochen und vergleichsweise milde disziplinarisch bestraft wurden.[214]

Die Oberstenaffäre wurde innerhalb der Schweiz äusserst unterschiedlich beurteilt. Während an Demonstrationen und in Zeitungsartikeln der Sozialdemokraten rasch der Vorwurf der «haute trahison» auftauchte und eine harte Bestrafung der mutmasslichen Täter gefordert wurde, relativierte die bürgerliche Presse auch in der Westschweiz die Bedeutung des ausgetauschten Materials, akzeptierte das Vorgehen der Armee und hielt sich in Kommentaren vorerst zurück.[215] Nachdem Graber und Naine in der Neuenburger «Sentinelle» die Einberufung der Bundesversammlung zur allfälligen Entlassung des Generals verlangt und Genfer Liberale um den Grossrat Frédéric de Rabours bei Bundesrat Decoppet zugunsten einer gründlicheren Untersuchung der Affäre interveniert hatten, kam allerdings eine Eskalationsdynamik in Gang, die aus einem Geheimdienstskandal, der aus Sicht der Armeeleitung nichts in der Öffentlichkeit verloren hatte, eine Staatskrise machte.[216]

Anfang Februar 1916 begann sich die öffentliche Kritik an der Armeespitze auf die Vollmachten auszuweiten. Sie seien, so der Lausanner Stadtpräsident Paul

Maillefer in einer Sitzung des Conseil communal, bei Kriegsausbruch gewiss notwendig gewesen und der Bundesrat habe damit der Landesversorgung gute Dienste erwiesen, nun habe aber vor allem das Militär seine Befugnisse überschritten und die Politik müsse über eine Beschränkung des Ausnahmezustands nachdenken.[217] Noch deutlicher äusserte sich fast zeitgleich die Union libérale romande. Zur Wahrung von Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz verlangte sie die sofortige «limitation des pleins pouvoirs» durch das Bundesparlament sowie eine Revision der Militärgesetze mit dem Ziel einer «primauté du pouvoir civil».[218] Wie der Bundesrat kurz darauf einräumte, war diese Forderung kein Einzelfall, sondern es trafen «von einer ganzen Reihe von Volksversammlungen […] Resolutionen ein, in welchen die Aufhebung oder Einschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates und die völlige Unterordnung der militärischen Gewalt unter die bürgerliche verlangt wurde».[219]

Es waren solche Vorstösse, die einer Forderung den Boden bereiteten, welche eine Delegation der Waadtländer National- und Ständeräte sowie des Staatsrats dieses Kantons am 7. Februar 1916 dem Bundesrat persönlich vorlegte. Die Abgesandten aus der Westschweiz verlangten:

> «1° de prendre, à bref délai, les mesures nécessaires pour que, sans affaiblir la défense nationale, le pouvoir militaire soit subordonné au pouvoir civil; que les compétences de l'état-major soient précisées à cet effet, en tenant compte des expériences faites depuis le 1er août 1914;
> 2° de limiter les pleins pouvoirs du Conseil fédéral aux nécessités actuelles du pays;
> 3° de convoquer les Chambres fédérales au plus tôt, […] pour les saisir des mesures prises.»[220]

Hatte er ein ähnlich gelagertes Anliegen der SPS zuvor noch abgewiesen, stimmte der Bundesrat nach dieser Offensive aus dem Kanton Waadt einer vorgezogenen Einberufung der Bundesversammlung – nach dem militärgerichtlichen Urteil gegen die beiden Obersten – einstimmig zu.[221] In Bezug auf den Rest der Resolution legte die einen Tag nach dem Treffen mit den Waadtländern Politikern abgehaltene Regierungssitzung ein beredtes Zeugnis von Unsicherheit und Anspannung in der Exekutive während der Oberstenaffäre ab. Besonders über die weitere Gestaltung des Armeekommandos gingen die Ansichten auseinander (siehe Kapitel 4.4). Sichtliche Ratlosigkeit herrschte bei den sieben Bundesräten auch in Bezug auf die Frage, wie sich die Situation in der Romandie «beruhigen» liess, ohne den Vorwurf «zu grosser Toleranz» aus der deutschen Schweiz zu provozieren. Felix Calonder gab schliesslich zu Protokoll, «dass er jederzeit bereits sei, seine Demission als Bundesrat zu geben», wenn dadurch die Gewichte verschoben und die Unterstützung aller Landesteile für die Bundespolitik wiederhergestellt werden konnte. Eine Einschränkung der Vollmachten kam dagegen nicht infrage. Die Regierung stellte allenfalls eine Überprüfung der Massnahmen in den Bereichen Transport, Polizei, Finanzen und Spionage in Aussicht.[222]

zurück

Auf diesen Standpunkt stellte sich der Bundesrat auch im zweiten Neutralitätsbericht, der einen Monat später im «Bundesblatt» erschien. Die Publikation dieses Berichts stellte eine grundlegende Änderung in der Handhabung der Vollmachten dar. Seit Kriegsausbruch hatte der Bundesrat die im Vollmachtenbeschluss vorgeschriebene Rechenschaftspflicht erst einmal, Anfang Dezember 1914, erfüllt. Aus Gründen der Geheimhaltung und weil «wir [noch] mitten in der Entwicklung der weltgeschichtlichen Ereignisse» stehen, sah die Regierung damals allerdings von einer ausführlichen Berichterstattung ab und verschob sie auf die noch nicht absehbare Zeit nach Kriegsende.[223] Im Februar 1916 hatte der Bundesrat also bereits seit mehr als einem Jahr keinen Einblick in die notrechtliche Politik mehr gestattet. Angesichts der gewandelten innenpolitischen Situation sowie der anstehenden Parlamentsdebatte liess sich die Position vom Dezember 1914, erst nach Kriegsende eine «rückhaltlose Erörterung» der Vollmachtenpolitik durchzuführen, nun nicht mehr beibehalten.[224] Allerdings war auch der zweite Neutralitätsbericht vom 19. Februar 1916 kein eigentlicher Tätigkeitsbericht über die Anwendung der Vollmachten, sondern er diente in erster Linie als Konter gegen die Waadtländer Resolution, die mittlerweile auch von Parlamentariern aus den Kantonen Genf und Neuenburg unterstützt wurde. Die regelmässigen Berichte des Bundesrats über die «auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen» setzten erst mit dem dritten Bericht im Mai 1916 ein (Tab. 2). Von da an erschien in variierenden Abständen eine nach Departementen geordnete und vom EPD redigierte Dokumentation der notrechtlichen Gesetzgebung und Verwaltung.[225] Erst ab diesem Zeitpunkt konnten sich Aussenstehende also einen selektiven Überblick über die Notgesetzgebung verschaffen und damit stand der Ausnahmezustand unter wesentlich stärkerer Beobachtung.

Im Bericht vom Februar 1916 ging es aber zunächst darum, verständlich zu machen, «dass auf den verschiedenen Gebieten seiner Tätigkeit der Bundesrat der ihm verliehenen ausserordentlichen Vollmachten nicht entraten kann».[226] Stärker noch, als es die oben erwähnten Kundgebungen vermuten lassen, brachte der Bericht zum Ausdruck, wie heftig die notrechtliche Politik mittlerweile angefochten wurde. Grosse Teile der schweizerischen Bevölkerung waren der Vollmachten und der damit bewirkten Einschränkungen von Wirtschaft und Alltag offenbar überdrüssig. Einerseits zeigte die Regierung Verständnis für diese Unzufriedenheit mit dem dauernden Ausnahmezustand und sie erhoffte sich von der kommenden Parlamentsdebatte eine Klärung der Frage, «auf welcher staatsrechtlichen Grundlage künftig [ihre] verantwortungsvolle Tätigkeit zu fussen hat und ob die Behörde dabei noch das ihr für die Lösung der schweren Aufgabe erforderliche Vertrauen geniesst».[227] Andererseits schloss der Bundesrat aber jede Beschränkung oder Aufhebung der Vollmachten kategorisch aus. Obwohl er selbst einräumte, dass die Verfassungsmässigkeit «und damit die Rechtsgültigkeit» des Beschlusses vom 3. August 1914 nicht über alle Zweifel erhaben waren (siehe Kapitel 6.3), gab er doch seiner Überzeugung Ausdruck, dass «ein

Tab. 2: Neutralitätsberichte des Bundesrats, 1914–1919

Nr.	Datum	Erwähnte Noterlasse	Publikation im Bundesblatt	Parlamentarische Genehmigung
1	1. Dezember 1914	67	66. Jahrgang, Band IV, S. 707–758	28. September 1916
2	19. Februar 1916	40	68. Jahrgang, Band I, S. 119–141	16. März 1916
3	15. Mai 1916	132	68. Jahrgang, Band II, S. 533–635	28. September 1916
4	9. September 1916	50	68. Jahrgang, Band III, S. 519–568	7. Dezember 1916
5	17. November 1916	42	68. Jahrgang, Band IV, S. 192–229	29. März 1917
6	9. März 1917	67	69. Jahrgang, Band I, S. 298–356	27. September 1917
7	24. Mai 1917	35	69. Jahrgang, Band III, S. 225–265	18. Dezember 1917
8	10. September 1917	82	69. Jahrgang, Band IV, S. 55–144	27. März 1918
9	20. November 1917	71	69. Jahrgang, Band IV, S. 589–656	25. April 1918
10	24. Mai 1918	127	70. Jahrgang, Band III, S. 65–201	9. Dezember 1918
11	2. Dezember 1918	167	70. Jahrgang, Band V, S. 151–320	28. Juni 1919
12	23. Mai 1919	131	71. Jahrgang, Band III, S. 111–276	30. September 1919

Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei, Bundesblatt, Bände 66–71, und Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 819–825.

Recht der Bundesbehörden besteht, in einer durch ausserordentliche Ereignisse geschaffenen Notlage des Staates dasjenige zu verfügen, was der höchste Staatszweck [erheischt]: die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität des Landes und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt seiner Bürger».[228] Die einzige Frage bestand also darin, ob diese Notlage 18 Monate nach Kriegsausbruch nicht mehr bestand. Die Regierung bestritt dies entschieden. Dass die Schweiz bislang von den militärischen Auswirkungen des Kriegs verschont geblieben war, habe das «Volk in ein ebenso gefährliches als unbegründetes Sicherheitsgefühl eingelullt» und «gegen die gewaltigsten und erschütterndsten Eindrücke abgestumpft».[229] Die tatsächliche Situation lasse aber einen Abbau der Vollmachten keinesfalls zu:

> «Wir möchten […] eindringlich vor der Unterschätzung der Gefahren warnen, die unser Land nach wie vor bedrohen; ein zu weit getriebener Optimismus müsste sich bitter rächen. Und wenn sich die Verhältnisse zum schlimmen wenden, wenn unvermutet neue Schwierigkeiten und Gefahren auftauchen sollten, so besteht das höchste Interesse daran, sofort handeln zu können. Vergesse man endlich nicht, dass das Ansehen der obersten Landesbehörde in Frage steht; dieses Ansehen nach aussen unangetastet und uneingeschränkt zu erhalten, liegt im hohen Interesse des Landes.»[230]

Seine Haltung untermauerte der Bundesrat mit einer Aufzählung verschiedener Massnahmen, die er ohne Noterlasse nicht hätte durchführen können, die an-

zurück

gesichts der internationalen militärischen und wirtschaftlichen Lage jedoch unumgänglich gewesen seien. Neben der Schaffung von SSS und Treuhandstelle, den Interventionen im Handel und den Änderungen am Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz verteidigte er hier besonders die umstrittene Pressekontrolle.[231] Da sich die ökonomische und politische Situation der Schweiz voraussichtlich weiter verschlechtern werde, forderte die Regierung nicht nur den Fortbestand der Vollmachten, sie kündigte bereits die Weiterführung des Ausnahmezustands «für eine gewisse Übergangszeit» nach Kriegsende an (siehe Kapitel 6.4).[232]

Mit dieser Argumentation, die von Kundgebungen und Zeitungsartikeln der Deutschschweizer Bürgerlichen mehrheitlich gestützt wurde, rüstete sich der Bundesrat für die erste parlamentarische Debatte über die Vollmachten seit dem Kriegsausbruch. Mittlerweile hatte sich die innenpolitische Situation merklich entspannt. Nach dem aufschlussreichen, dennoch viele Fragen offenlassenden «Oberstenprozess», wurden Egli und von Wattenwyl Ende Februar vom Divisionsgericht 5a freigesprochen und bloss wegen Verletzung von Dienstvorschriften zur disziplinarischen Bestrafung an ihre Vorgesetzten überwiesen.[233] Die Geheimdienstaffäre nahm damit ein mehrheitlich akzeptiertes Ende – wenn auch das Urteil und mehr noch einige Äusserungen des als Zeuge vorgeladenen Generalstabschefs über das Verhältnis zwischen Nachrichtendienst und Neutralität auf Kritik stiessen.[234] Eine der heftigsten Reaktionen veröffentliche die «Gazzetta Ticinese». Die Schweiz sei, schrieb dort am 1. März 1916 ein gewisser «Dr. Ferraris», «Opfer von gemeinen, unmoralischen und schlechten Diktatoren» geworden. Ferraris rief dazu auf, «mit Peitschenhieben die Pharisäer aus dem Tempel» zu jagen und sich nicht auf die «unverschämteste der Komödien» einzulassen, die in Kürze im Parlament aufgeführt werde.[235] Auf diese «Komödie» bereiteten sich derweil Regierung und Parlamentarier vor. Zum einen sprach sich der Bundesrat mit Nationalratspräsident Arthur Eugster über die optimale Taktik beim Ablauf der kommenden Debatte ab.[236] Zum anderen trafen in den Vorberatungen des zweiten Neutralitätsberichts durch die Neutralitätskommissionen die Positionen von Romandie und Deutschschweiz, von bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien sowie von Legislative und Exekutive aufeinander.[237] Es brauchte schliesslich eine persönliche Versicherung des Generals vor dem Ausschuss des Nationalrats, keinen Einfluss auf die Bundespolitik zu nehmen und «peinliche Unparteilichkeit gegenüber allen Kriegführenden» zu wahren, damit die Neutralitätskommissionen dem Parlament einen Antrag auf Genehmigung des Berichts vorlegten und somit ein Festhalten am Ausnahmezustand empfahlen.[238]

Die Bundesversammlung trat am Nachmittag des 6. März 1916 zur vorgezogenen Frühjahrssession zusammen, um über die Genehmigung des zweiten Neutralitätsberichts zu verhandeln.[239] Wie von Aussenminister Hoffmann vorgeschlagen, hielt Arthur Eugster[240] im Nationalrat eine Eröffnungsrede, welche die Parlamentarier im Zeichen von Kriegsgefahr und wirtschaftlicher Not auf Einigkeit, Pflichtbewusstsein und Regierungsvertrauen einschwor. Eugster, einer der einflussreichsten Vertreter des Freisinns und Bruder des Sozialdemokraten Howard Eugster

(siehe Kapitel 4.2), folgte unverkennbar der Regierungslinie. Er warnte ebenfalls vor einem falschen «Sicherheitsgefühl», vor dem inneren Auseinanderdriften, vor «Hetzereien und Wühlereien» sowie einer Untergrabung der Armee. Er gab sich überzeugt, «im Namen der grossen Mehrheit des Schweizervolkes [zu reden], wenn ich dem Bundesrate von Herzen den tiefgefühlten Dank ausspreche für seine treue Hingabe und väterliche Fürsorge, womit er in fast übermenschlicher Anstrengung seine schwere Aufgabe […] glänzend gelöst hat. Wir bedürfen in dieser schweren Zeit einer starken Regierung. Wie soll sie eine starke Hand beweisen, wenn ihr nicht die Mittel gegeben sind?»[241] Abschliessend, und damit nahm er die entscheidende Bruchstelle der folgenden Debatte in Angriff, versicherte der Nationalratspräsident der Romandie, ihre Furcht vor einer Verdrängung «welscher Eigenart» durch die Deutschschweiz sei unbegründet und dürfe einer Bestätigung der Vollmachten nicht im Weg stehen. Denn es handle sich dabei um einen «Prüfstein unserer Demokratie», auf den im In- und Ausland sehr genau geschaut werde: «In dieser schicksalsschweren Zeit ist Misstrauen der schlimmste innere Feind. […] Wir wollen uns wiederfinden, uns wieder die Bruderhand geben, nachdem wir uns würdig, frei und offen ausgesprochen haben.»[242]

Die eigentliche Debatte wurde daraufhin von Carl Spahn begonnen, der sich gemäss einstimmigem Beschluss der nationalrätlichen Neutralitätskommission für eine Bestätigung der Vollmachten aussprach. Nicht ohne Kritik an der öffentlichen Stimmungsmache gegen Regierung und Armee zu üben, betonte auch der Präsident der Kommission, dass der Bundesrat der Schweiz mithilfe der Noterlasse ein weit schlimmeres Schicksal erspart habe. Insbesondere zur Bewältigung der wachsenden ökonomischen Probleme und als Mittel gegen die Propaganda seien der Ausnahmezustand alternativlos und die möglichen Folgen einer Einschränkung untragbar:

> «Ich brauche Ihnen nicht zu sagen, welches Chaos entstehen müsste, wenn die Vollmachten und mit ihnen die Verfügungen des Bundesrates dahinzufallen hätten. Das kann Niemand wollen, und will gewiss auch im Ernste Niemand. […] Gerade ein freies Volk, das vermöge seiner Volksrechte und übrigen verfassungsmässigen Einrichtungen auch vor dem blossen Schein despotischer Gewalt geschützt ist, sollte sich in Zeiten der Gefahr um so williger den Einschränkungen unterziehen, welche durch die Behauptung der Unabhängigkeit des Staates unabweisbar geboten sind.»[243]

Gegen diesen Appell hatte auch Edouard Secretan als Berichterstatter der Romandie nichts Grundsätzliches einzuwenden. Offenkundig hatte sich der Waadtländer Liberale, der in den Monaten zuvor noch als einer der schärfsten Kritiker der Landesregierung aufgetreten war, in der Sitzung der Neutralitätskommission durch die Beteuerungen von Bundesrat und General überzeugen lassen – wenn er die umstrittenen Äusserungen Theophil Sprechers zur Neutralität im «Oberstenprozess» auch missbilligte und auf den Ursprung der schweizerischen Demokratie in Westeuropa hinwies.[244] Der Kontrast zu den gewohnten Äusserungen von ihm war jedenfalls so markant, dass die NZZ spitzzüngig bemerkte: «Kritik

zurück

gepaart mit Versöhnlichkeit, unverhohlene Sympathie, ohne gleichzeitige Antipathie, demokratische Prätentionen ohne hysterische Anbetung der demokratischen Form: war's wirklich Herr Oberst Secretan, Redakteur des leidenschaftlichen Lausanner Blattes, der gestern im Nationalrat sprach?»[245]

Obwohl an den folgenden neun Tagen in beiden Räten mehrere Dutzend zum Teil geharnischte und bis in die Abendstunden dauernde Reden über die Kompetenzen von Regierung und Armee, über die angespannten Beziehungen zwischen den Landesteilen, über Staatsautorität und Kriegsbereitschaft sowie «gegen ungesunde Nachahmungen ausländischen Wesens» gehalten wurden, zeichnete sich damit das Ergebnis der Debatte bereits in der ersten Sitzung ab.[246] Die «Neutralitätsdebatte» liess zwar den schweizerischen «Graben» offen zutage treten und stellte vor allem die Mehrheitspartei FDP vor innere Zerreissproben, von bürgerlicher Seite wurde die Genehmigung des Bundesratsberichts aber nie ernsthaft angefochten. Von Zensur und Militärjustiz abgesehen, diskutierten die Abgeordneten kaum über die Vollmachten oder die auf deren Grundlage erlassenen Massnahmen. Die Auftritte der Bundesräte Decoppet, Hoffmann und Motta (siehe Kapitel 1.1) im Parlament konzentrierten sich denn auch auf die Vorwürfe gegen die Armee und das innere Zerwürfnis, weniger auf die Erhaltung ihrer notrechtlichen Kompetenzen. Allerdings war die Teilnahme so vieler Mitglieder der Regierung doch auch ein Indiz dafür, dass der Bundesrat dieser Debatte «nicht ohne grosse Bedenken» entgegensah.[247]

Während die liberalen wie konservativen Vertreter der Westschweiz und des Tessins das Verhalten der Armee und insbesondere Generalstabschef Sprecher scharf kritisierten, fand zwischen dem Vorsteher des EPD und den «Minderheitssozialisten» ein Schlagabtausch um die Wirtschafts- und Militärpolitik des Bundes statt. Robert Grimm hatte bereits am zweiten Verhandlungstag die Bildung einer Kommission zur ständigen Kontrolle der Notrechtsetzung sowie ein Vetorecht der Bundesversammlung für die Noterlasse beantragt (siehe Kapitel 6.4).[248] Der Idee eines solchen «Wohlfahrtsausschusses», die von der sozialdemokratischen Fraktion unterstützt wurde, erteilte Arthur Hoffmann sogleich eine Absage. Seine Begründung war, dass der Bundesrat bereits alles in seiner Macht Stehende gegen Teuerung und Knappheit unternommen und dabei stets den Rat von «Sachverständigen beigezogen» habe. Hoffmann bat angesichts ausländischen Drucks, wenig Erfahrung mit kriegswirtschaftlicher Steuerung und fehlender personeller Ressourcen um Verständnis für «Fehlgriffe» der Verwaltung, machte aber einmal mehr unmissverständlich klar: «Die Einschränkung der individuellen Freiheitsrechte ist durch die Aufrechterhaltung des Staates und der öffentlichen Ordnung zulässig und geboten.»[249]

Dem entgegnete Grimm, dass sich die Lage der Arbeitnehmer seit Kriegsausbruch gerade wegen einiger Noterlasse, zum Beispiel durch die Aufweichung des Fabrikgesetzes,[250] erheblich verschlechtert habe. Wirtschaftspolitische Vorschläge von SPS und Gewerkschaften fänden im Bundeshaus immer noch keine Beachtung, während Industrie und Landwirtschaft «gute Geschäfte» machten.[251]

Unterstützung erhielt der Antrag Grimm von Ernest Paul Graber, der die Notwendigkeit der Vollmachten gänzlich bestritt, sein Misstrauen gegenüber den «Sachverständigen» und den Versprechen des Bundesrats bekundete und vor einem Abgleiten der Schweiz ins politische System des Deutschen Reichs warnte: «Nous avons perdu la notion réelle des droits démocratiques. Notre gouvernement peu démocratique s'est senti naturellement attiré du côté de l'État voisin le plus autoritaire.»[252] Den General bezeichnete der Neuenburger zudem als «Verkörperung eines Systems, das wir missbilligen», und er warf Wille vor, in der Armee eine «Atmosphäre antidemokratischen Geistes» zu verbreiten.[253] Noch einen Schritt weiter ging Charles Naine mit dem Vorwurf, die auf blinden Gehorsam fokussierte Soldatenausbildung arbeite insgeheim auf einen Sturz der Demokratie in der Schweiz hin. Statt diesem Prozess Einhalt zu gebieten, würden sich Bundesrat und Parlamentsmehrheit tatenlos gegenseitig decken.[254]

Trotz so grundsätzlicher Kritik am Ausnahmezustand blieb die am Vorgehen des französischen Parlaments orientierte Forderung Grimms nach einer Stärkung der Legislative gegenüber «einer auf allen Gebieten sich geltend machenden Diktatur» von einer parlamentarischen Mehrheit weit entfernt.[255] Auch andere Postulate und Anträge, die ein gesetzlich verankertes «Uebergewicht der Zivilgewalt über die Militärgewalt» (Fazy) oder die Entlassung von General und Generalstabschef (Sigg, Naine und Graber) vorschlugen, konnten sich nicht durchsetzen.[256] Nachdem Giuseppe Motta die in der Einleitung zitierte Rede gehalten und das Parlament so auf Einigkeit, Verantwortungsbewusstsein sowie die humanitäre Rolle der Schweiz im Weltkrieg eingeschworen hatte und nachdem die Neutralitätskommission ihren Antrag im Sinne einer stärkeren Beachtung der Neutralitätspflichten noch einmal angepasst hatte, genehmigten National- und Ständerat am 15. beziehungsweise 16. März 1916 den zweiten Neutralitätsbericht und mit ihm die Fortsetzung des Ausnahmezustands.[257] Die Bundesversammlung sprach der Regierung und dem Armeekommando noch einmal ihr Vertrauen aus, da «sie sich von der Notwendigkeit der Aufrechthaltung der Vollmacht überzeugt» hatte.[258]

Dieser mit 159 zu 15 (mehrheitlich sozialdemokratischen) Stimmen im Nationalrat beziehungsweise einstimmig im Ständerat beschlossene «Pacte de Berne» lässt die Frage auftauchen, weshalb trotz der nun deutlich vorhandenen Opposition aus verschiedenen politischen Lagern am Ende auch Abgeordnete wie Emilio Bossi, Ernest Chuard oder Paul Maillefer, die im Vorfeld ihre Ablehnung geäussert hatten, an den Vollmachten festhalten wollten.[259] Die Kriegssituation im Frühjahr 1916 und deren Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft spielten hier unzweifelhaft eine wichtige Rolle. Obwohl dies in der Debatte verhältnismässig wenig zur Sprache kam, bestand ein das ganze politische Spektrum übergreifender Konsens über eine «durch außerordentliche Ereignisse geschaffene Notlage», die eine mit Gesetzgebungskompetenz ausgestattete Regierung weiterhin wünschenswert machte.[260] Entscheidend für die Zustimmung war ausserdem, dass sich die Regierung dazu bereit erklärt hatte, einen engeren Kon-

zurück

takt mit der Legislative zu suchen, sich für die nicht erfolgte Berichterstattung entschuldigte und in Zukunft ausführlicher und regelmässiger über ihre Arbeit zu informieren versprach. Der zweite Neutralitätsbericht wurde deshalb explizit nur unter der Bedingung genehmigt, dass der Bundesrat «für jede Session der Bundesversammlung Bericht erstatten werde über die von ihm kraft seiner Vollmacht getroffenen Massnahmen».[261]

Indem es im weiteren Kriegsverlauf die Neutralitätsberichte (siehe Tab. 2) begutachten und genehmigen konnte, erweiterte das Parlament seine Mitsprache im Vollmachtenregime zwar nicht wesentlich, auf einer symbolischen Ebene gelang es ihm aber durchaus, das Übergewicht der Exekutive im politischen Machtgefüge zu relativieren.[262] Dieses Resultat liess für das «Journal de Genève» die Feststellung zu, eines der Hauptanliegen der Westschweiz, «une limitation des pleins pouvoirs par la restauration du contrôle parlamentaire», sei tatsächlich erfüllt worden.[263] Die nun zu Beginn jeder Session stattfindenden Verhandlungen über die Berichte boten eine willkommene Gelegenheit für Anträge an den Bundesrat. Eine Möglichkeit, die trotz unsicherer Erfolgsaussichten im weiteren Verlauf des Kriegs von allen Parteien rege benutzt wurde. Im Mai 1916 teilten sich die Neutralitätskommissionen in mehrere Subkommissionen auf, welche die Regierungsberichte vor der Behandlung in den Räten besprachen, Bundesräte für nähere Auskünfte vorluden, Eingaben formulierten und so eine einflussreiche Stellung als eine Art Ersatzparlament erlangen konnten.[264] Die «conspiration du silence», die Gustave Ador der Regierung im Vorfeld der Oberstenaffäre wegen ihrer Weigerung, dem Parlament Einblick in die Vollmachtenpolitik zu geben, noch vorgeworfen hatte, war damit beendet.[265]

Über die Bestätigung des Vollmachtenregimes hinaus wiesen sowohl die Forschung wie auch zeitgenössische Kommentatoren darauf hin, dass die «historische Tagung» im März 1916 wie ein «reinigendes Gewitter» in einem Moment der aufgestauten Krise wirkte.[266] Unter dem «wirtschaftlichen Belagerungszustand» des Weltkriegs und durch eine Vielzahl skandalträchtiger Vorfälle im Umfeld der Armee, wovon die Oberstenaffäre nur der am stärksten beachtete war, hatte sich in der Schweiz ein beträchtliches Konfliktpotenzial gebildet.[267] Ohne rechtliche Änderungen am Ausnahmezustand vorzunehmen, gelang es durch die parlamentarische Auseinandersetzung, die verschiedenen innenpolitischen Konflikte zeit- und teilweise zu entschärfen. In diesem Zusammenhang dürfen die Veränderungen der aussenpolitischen Lage im Frühjahr 1916 nicht ausser Acht gelassen werden.[268] Kurz bevor National- und Ständeräte in Bern ihre Verhandlungen aufnahmen, hatte die Schlacht um die nordfranzösische Stadt Verdun begonnen, mit der das deutsche Armeekommando den Stillstand an der Westfront zu durchbrechen versuchte. Die ausführliche Berichterstattung der Zeitungen über die Parlamentsdebatte war deshalb von täglichen Darstellungen und Analysen der «Hölle von Verdun» begleitet, welche die Schrecken des Weltkriegs eindrücklich vor Augen führten und sein baldiges Ende unwahrscheinlicher denn je erscheinen liessen. Vielmehr war die verlustreiche Schlacht, so die NZZ

am 15. März 1916, der Beginn einer «neuen Kriegsphase».[269] Wenn auch für die Schweiz die Gefahr, militärisch in den Konflikt verwickelt zu werden, mit dem deutschen Angriff auf Verdun abgenommen hatte, war in dieser Situation für die freisinnige Parlamentsmehrheit ein geschlossenes Auftreten gegenüber dem Ausland sowie eine handlungsfähige Regierung und Armee letztlich wohl wichtiger als der vom späteren Bundesrat Jean-Marie Musy geäusserte Wunsch nach Wiederherstellung des «verfassungsmässigen Zustands».[270]

4.4 Militär- und Zivilgewalt im «Jahr der Affären»

In gewisser Hinsicht fand im März 1916 in den eidgenössischen Räten jene Debatte um den Ausnahmezustand statt, die das Parlament unter den unübersichtlichen Bedingungen des Kriegsausbruchs nicht hatte führen können. Dass dem Bundesrat dabei trotz «vielfach geäussertem Verlangen auf Aufhebung» eine vollumfängliche Bestätigung seiner Vollmachten gelang, hing nicht zuletzt mit einer gleichzeitig durchgeführten Umgestaltung der Befugnisse des Militärs zusammen.[271] Wie bereits beim Vollmachtenbeschluss stand nämlich auch bei der Genehmigung des zweiten Neutralitätsberichts die «Militärfrage» klar im Vordergrund. Die Einmischung der Armeebehörden in wirtschafts- und innenpolitische Angelegenheiten, das Verhältnis der Streitkräfte zu den Kriegführenden sowie die Gesinnung (oder Parteilichkeit) von General und Generalstabschef waren weitaus heftiger umstritten als die Vollmachten der Regierung selbst. Abgesehen von Grimms chancenlosem Antrag auf eine parlamentarische Kontrollkommission gab es offenbar auch keine Vorstellung davon, wie eine «limitation des pleins pouvoirs» konkret bewerkstelligt werden konnte. Stattdessen bestanden in erster Linie Befürchtungen und Missverständnisse, «dass die Kompetenzen des Bundesrates […] in die Hände des Armeestabes übergehen» könnten oder die Kontrolle der Exekutive über die Handlungen des Militärs nicht mehr gewährleistet sei.[272] Solche Ängste manifestierten sich vor allem in der Westschweiz, wie beispielsweise die Warnung des Genfer Radikalen Jacques Louis Willemin vor einer «caste militaire qui prétend gouverner au-dessus du pouvoir civil» zeigt.[273] Zwei Skandale im Kontext dieses angespannten Verhältnisses zwischen Militär- und Zivilgewalt waren – neben der Oberstenaffäre – für das Vollmachtenregime von besonderer Bedeutung.

Wie bereits beschrieben, kam verschiedenen Bundesbehörden im Zuge von Versorgungsengpässen und Handelsbeschränkungen eine immer stärkere Bedeutung als Importeure von Waren aus dem Ausland zu. Die Beschaffung von Lebensmitteln, Werk- und Treibstoffen für die schweizerischen Streitkräfte war in diesem Zusammenhang die Aufgabe des Armeekriegskommissariats (AKK). Das AKK war im Zuge der Mobilisierung ins Leben gerufen worden und ist nicht mit dem bereits vorher im Militärdepartement bestehenden und ähnliche Funktionen erfüllenden Oberkriegskommissariat zu verwechseln.[274] Mitten in der medialen Auseinandersetzung mit der Oberstenaffäre machte die Pariser

zurück

Zeitung «Le Temps» Anfang Februar 1916 publik, dass Oberst Adolf Obrecht, Armeekriegskommissär, einflussreicher Uhrenfabrikant und Mitglied der Société suisse de surveillance économique, bereits seit längerer Zeit Teile der vom Bund im Ausland eingekauften und über Frankreich eingeführten Güter an vom Rohstoffmangel betroffene Unternehmen in der Schweiz weitervermittelt habe und deshalb verhaftet worden sei.[275] Diese Geschäfte waren auf den ersten Blick nicht missbräuchlich, handelte es sich dabei doch um Überschüsse aus Grossbestellungen für die Armee und einen willkommenen Beitrag zur Landesversorgung, in die der schweizerische Staat ohnehin bereits involviert war. Die Brisanz lag gemäss «Le Temps» allerdings darin, dass einige dieser Firmen die so erhaltenen Waren im Rahmen des Kompensationshandels an die Zentralmächte weiterverkauft hatten. Dies war aus Sicht der armeekritischen Kreise ein Bruch der mit der Entente geschlossenen Handelsabkommen und es passte exakt ins dort vorherrschende Bild eigenmächtiger Militärs, die ohne Aufsicht und Wissen der Zivilbehörden einen Staat im Staat gebildet hatten, rücksichtslos ihre Interessen verfolgten und sich nicht mehr um dienstliche oder Neutralitätsvorschriften kümmerten.[276]

Auch wenn der Bundesrat die Meldung von Obrechts Verhaftung ebenso wie den Vorwurf der unzulässigen Wiederausfuhr rasch dementierte und die Affäre daraufhin verebbte, war der Vorfall doch gravierender, als die Regierung nach aussen hin zugab.[277] Wie aus Berichten des österreichisch-ungarischen Militärattachés in Bern und den Geheimprotokollen des Bundesrats ersichtlich wird, war es – mit Billigung des Generalstabschefs und Duldung Hoffmanns – in mindestens drei Fällen tatsächlich zu solchen Handelsgeschäften gekommen. Der Armeekriegskommissär hatte in Eigenregie eine umfangreiche Transferorganisation für Rohstoffe und Lebensmittel aufgebaut.[278] Es war nicht das erste Mal, dass der Verdacht von Misswirtschaft, Alleingängen oder sogar Korruption auf die mit dem Vollmachtenregime angewachsene Verwaltung fiel, und die Angelegenheit zeigte, wie angespannt die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Armeekommando 18 Monate nach Kriegsausbruch waren.[279] In der Bundesratssitzung vom 4. Februar 1916 rügte Eduard Müller das Verhalten des Armeekriegskommissärs als «neutralitätswidrig» und wies darauf hin, «dass der Generalstab als solcher seine Befugnisse zu weit ausgedehnt» habe. Edmund Schulthess erkannte darin eine «Handlungsweise, die sich […] in der gleichen Richtung bewegt, wie diejenige der beiden Obersten», und Felix Calonder konnte nicht einsehen, warum «ein schweizerischer Offizier die Geschäfte auswärtiger Staaten zu besorgen» hatte.[280] Genau solche waren der Armee nämlich bereits im Mai 1915 explizit untersagt worden, nachdem sie «in Paris zu Reklamationen geführt» hatten.[281]

Um «neue Schwierigkeiten» zu vermeiden, beschloss der Bundesrat, dem General eine Entlassung Obrechts nahezulegen. Ulrich Wille, der laut eigener Aussage keine Kenntnis von den Tätigkeiten des AKK hatte und sich übergangen fühlte, fasste dies als direkte Infragestellung seiner Person auf. Er stellte sich schützend vor den «ausserordentlich tüchtigen» Oberst und warnte vor den Folgen einer weiteren Schwächung des Generalstabs mitten in der Geheimdienst-

affäre. Sollte der Bundesrat auf einer Entlassung des AKK-Chefs bestehen, wisse er, Wille, «dann auch, was er zu tun haben werde».[282] Mit dieser unverhohlenen Rücktrittsdrohung konnte sich der General durchsetzen. Obrecht wurde vom Vorwurf der Neutralitätsverletzung entlastet und blieb im Amt. Der Bundesrat begnügte sich widerstrebend damit, seine Zuständigkeit für sämtliche Fragen des Aussenhandels zu bekräftigen und in der Sitzung der Neutralitätskommission vor der Debatte um den zweiten Neutralitätsbericht noch einmal alle Unregelmässigkeiten im Kompensationsverkehr abzustreiten.[283]

Das Verhältnis zwischen Militär und Exekutive sollte bereits kurze Zeit später erneut auf den Prüfstand gestellt werden. Unter dem Eindruck der Vorfälle von Lausanne befürchtete das Armeekommando «eine Emeute in der aufgehetzten Bevölkerung» nach dem Urteilsspruch im Oberstenprozess, weshalb es auf Anraten des stellvertretenden Generalstabschefs Otto Bridler mehrere Zugskompositionen zur allfälligen Verlegung von Ordnungstruppen in die Romandie bereitstellte – ohne Wissen des Bundesrats oder der Westschweizer Kantonsregierungen.[284] Der Prozess gegen Egli und von Wattenwyl endete wider Erwarten ohne grössere Ausschreitungen oder Militäreinsätze, die diesbezüglichen Vorbereitungen der Armee gelangten allerdings kurz darauf in der «Affaire des trains» an die Öffentlichkeit und wurden auch in der vorgezogenen Session der Bundesversammlung thematisiert. SMD-Vorsteher und Bundespräsident Camille Decoppet erklärte im Ständerat, die Bereitstellung der Züge sei ohne Wissen der Regierung, des Generals oder des Generalstabschefs geschehen. Einen allfälligen Einsatz hätte nur die Regierung anordnen können.[285] Wie sich später herausstellte, war es aber doch der General, der den entsprechenden Befehl gegeben, den Bundesrat aber darüber auch im Nachhinein nicht vollständig in Kenntnis gesetzt hatte. Ähnlich verhielt sich der Generalstabschef.[286]

Dies brachte den bereits durch die Oberstenaffäre belasteten Decoppet, der erstmals von Edmund Schulthess über die Angelegenheit informiert worden war, in Bedrängnis. Aus dem Waadtland, wo er selbst herstammte, kam schon bald der Vorwurf, Decoppet «sei entweder der geheime Helfershelfer oder der Spielball des Generalstabs».[287] Im Juni 1916 musste der Chef des SMD schliesslich mit «vif regret» einräumen, aufgrund eines Missverständnisses zwischen ihm und dem General im Parlament unrichtige Angaben gemacht zu haben.[288] Er sah sich dazu nicht zuletzt auf Druck der Armeespitze hin veranlasst, die den Eindruck korrigieren wollte, sie habe auf so wichtige Entscheidungen keinen Einfluss gehabt oder ihren Zuständigkeitsbereich überschritten.[289] Erneut wurde dadurch die Diskussion um die Kompetenzen der Armee im neutralen Staat entfacht – sowohl inner- wie ausserhalb des Bundeshauses. Der Einsatz von Soldaten zur «Handhabung von Ruhe und Ordnung» war eine äusserst heikle Angelegenheit.[290] Laut Artikel 16 der Bundesverfassung und aus Sicht der Westschweiz waren dafür auch im Aktivdienst ausschliesslich die Kantone in Absprache mit Bundesrat und Parlament verantwortlich. General Wille vertrat dagegen in einem Brief an den Präsidenten der Neutralitätskommission die Überzeugung, «dass

keinerlei Kompetenzüberschreitung oder irgendwelches Verfehlen seitens der Armeeleitung oder ihrer Organe stattgefunden» hatte.[291] Mit Berufung auf die vom Bundesrat am 4. August 1914 erhaltene «Instruktion für den General» und das Truppenaufgebot von Lausanne sah es Ulrich Wille im Gegenteil als seine «Pflicht» an, selbständig Vorbereitungen zu treffen, um «unsere volle staatliche Souveränität und Unabhängigkeit gegenüber jeder Beeinträchtigung von innen oder von aussen zu wahren».[292]

Um die offizielle Haltung zur «Affaire des trains» entwickelte sich in der Folge eine Auseinandersetzung, in der die Regierung einerseits den Bedenken gegen den Alleingang des Generalstabs Rechnung tragen und ihren Vorrang in der Sicherheitspolitik behaupten musste, die Armeespitze andererseits nicht öffentlich desavouiert werden wollte. Unter dem Eindruck dieser Kontroverse und der beissenden Kritik aus der Romandie dachte Camille Decoppet zeitweise sogar an eine Demission. Laut dem Waadtländer Journalisten Félix Bonjour habe er diese nur deshalb nicht eingereicht, weil seine Ratskollegen für den Fall einen kollektiven Rücktritt in Aussicht stellten.[293] Obwohl gleichzeitig auch General und Generalstabschef mit dem Amtsverzicht drohten, setzte sich der Bundesrat schliesslich mit einer Erklärung durch, die am 23. Juni 1916 von Edmund Schulthess im Parlament verlesen wurde.[294] Diese Erklärung legte die Verantwortung für Vorbereitung und Durchführung jedes Einsatzes «von Truppen zur Aufrechthaltung der Ordnung im Innern» für den weiteren Verlauf des Kriegs ausdrücklich in die Hände der Regierung und sie lastete der Armeespitze zudem die um die ganze Affäre entstandene Verwirrung an.[295] Decoppet selbst nahm darüber hinaus entschieden gegen Ulrich Willes Auslegung der Generalsinstruktion Stellung und hielt fest, «dass es besser gewesen wäre, wenn sich die Armee um die fraglichen Eventualitäten nicht gekümmert und wenn sie ganz besonders diese Angelegenheit der politischen Behörde überlassen hätte».[296]

Kommunikationspannen, Rücktrittsdrohungen und Verstimmung wenn nicht sogar Misstrauen auf beiden Seiten – das «Jahr der Affären» hinterliess in den Beziehungen zwischen Bundeshaus und Hotel Bellevue deutliche Spuren.[297] Ungeachtet aller öffentlichen Dankesbekundungen für das Militär zeigte der Bundesrat dem Armeekommando hinter den Kulissen erstmals die Grenzen seiner Befugnisse in einer Situation auf, «qui n'est pas la guerre et qui n'est pas la paix».[298] Es gelang der Regierung zu Beginn der zweiten Phase, das seit Kriegsausbruch ambivalente Verhältnis zwischen ziviler und militärischer Entscheidungsfindung neu zu gestalten und so den von Kritikern erzeugten Eindruck einer Dominanz der Armeebehörden im Vollmachtenregime zumindest teilweise zu zerstreuen. Unter dem Vorbehalt, dass er bei unmittelbarer Gefahr von aussen oder im Fall einer Verwicklung in den Krieg durch innere Unruhen seine Machtbefugnisse ohne Weiteres zurückerhalten würde, fügte sich der General dieser Einschränkung. Bei aller Kritik an seiner Person begrüsste letztlich wohl auch Wille die lange nicht erfolgte Klarstellung seiner Kompetenzen als Oberbefehlshaber der Armee und die Abgrenzung von den Vollmachten des Bundesrats.[299]

Der konfliktreiche Prozess, in dem bis zum Sommer 1916 die zivile schrittweise von der militärischen Sphäre entflochten wurde, fand seinen Niederschlag auch in der Änderung verschiedener Vorschriften, die seit Beginn des Aktivdiensts aufgrund der Militärgesetzgebung in Kraft waren oder die der Bundesrat im Kriegsverlauf notrechtlich erlassen hatte. Auf der Suche nach einer Antwort auf die Eingabe der Waadtländer Delegation vom 7. Februar 1916 diskutierte die Regierung zunächst die Idee, den Forderungen nach einer Unterordnung der Militär- unter die Zivilgewalt mit einem dringlichen Parlamentsbeschluss zu begegnen. Durch eine Revision der MO 1907 sollten besonders umstrittene Bestimmungen bereinigt und so das Vertrauen in die Entschlusskraft der Regierung wiederhergestellt werden. Auf Anraten von Giuseppe Motta entschied sich der Bundesrat schliesslich aber dafür, die einzelnen Änderungen gleich selbst auf dem Weg der Vollmachten vorzunehmen und dem Parlament nachträglich nur einen Bericht – eben den zweiten Neutralitätsbericht – zur Genehmigung vorzulegen. Diesem Vorgehen stimmte General Wille zu.[300] Im Neutralitätsbericht lehnte der Bundesrat dann entgegen der vorherigen Haltung die Auffassung ab, die MO 1907 sei für den herrschenden Zustand der «bewaffneten Neutralität» nicht tauglich und müsse deshalb vor allem in Bezug auf die Befugnisse des Generals und des Armeestabes geändert werden. Die Regierung räumte allerdings ein, «dass es für unsere Sicherheit nicht notwendig und aus praktischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert wäre, wenn das Armeekommando in den tatsächlichen Verhältnissen, unter denen wir leben, von seinen gesetzlichen Kompetenzen ohne Rücksicht und Fühlung mit den bürgerlichen Behörden uneingeschränkten Gebrauch machen wollte».[301]

Wie beschrieben hatte der Bundesrat bereits begonnen, den nach Kriegsausbruch angewachsenen Einfluss des Militärs in verschiedenen Bereichen des zivilen Lebens abzubauen. Davon betroffen war in erster Linie die Militärjustiz. Im Juli 1915 verwies der Bundesrat die seit einem knappen Jahr der Militärgerichtsbarkeit unterstellten Bundesangestellten für Vergehen ohne «militärische Bedeutung» wieder in den Bereich der zivilen Justiz (siehe Kapitel 3.5).[302] Einige Monate später beschloss er, dass für Verstösse gegen die immer zahlreicheren Ausfuhrverbote «in der Regel» das FZD zuständig sein sollte. Eine militärgerichtliche Untersuchung war dagegen nur noch in besonders «schweren Fällen» vorgesehen.[303] Deutete sich durch diese Noterlasse eine Reduktion der Zuständigkeiten der Militärgerichte vorerst nur an, wurde der eigentliche Kurswechsel dann während der Oberstenaffäre vollzogen. Mit Beschluss vom 12. Februar 1916 übertrug der Bundesrat die Beurteilung von Verstössen gegen insgesamt 30 Noterlasse an die «bürgerlichen Gerichte» der Kantone.[304] Damit war die Militärjustiz für «Verfolgung und Beurteilung» von Personen, die zum Beispiel die Mahlvorschriften und Fütterungsverbote für Getreide missachteten, die Höchstpreise beim Verkauf von Leder überschritten oder ohne Bewilligung des OKK Reis in die Schweiz importierten, nicht mehr zuständig. Ziel dieser Massnahme war, so stellten es sowohl der zweite Neutralitätsbericht als auch

zurück

der nach dem Krieg erstattete Bericht der Armeespitze dar, die Entlastung der Militärgerichte von den im Kriegsverlauf stark angewachsenen Aufgaben «mehr wirtschaftlicher als militärischer Natur».[305] Tatsächlich war der Militärjustiz durch die Strafbestimmungen der betreffenden Noterlasse ein erheblicher Arbeitsaufwand entstanden und der Erlass vom 12. Februar brachte hier eine «wesentliche Erleichterung».[306] Zudem delegierte der Bundesrat kurze Zeit später auch die Strafverfolgung des «Nachrichtendiensts zugunsten fremder Mächte» von der Armee an die Bundesanwaltschaft und das Bundesstrafgericht.[307]

Zeitpunkt und Deutung dieser «Übertragung von Kompetenzen der Militärgerichte an die bürgerlichen Gerichte» liessen den Eindruck entstehen, der Bundesrat habe sich in einem internen Machtkampf gegen die Interessen der Armee durchgesetzt – es habe sich quasi um einen Befreiungsschlag der unter dem Druck der Öffentlichkeit stehenden Regierung wider die zunehmende Militarisierung des schweizerischen Justizwesens gehandelt.[308] Der Blick in die Quellen zeigt allerdings, dass eher das Gegenteil zutraf. Es war der General, der sich seit Mitte 1915 mehrfach für eine Entlastung der Militärjustiz von kriegswirtschaftlichen Strafbestimmungen, welche seiner Ansicht nach «die Armee nicht interessieren», ausgesprochen hatte.[309] Er begründete dieses Begehren zum einen mit der grossen Zahl von Vergehen gegen diese Noterlasse, für deren Beurteilung den Militärgerichten das Personal wie auch die Sachkenntnis fehle. Zum anderen äusserte der General aber auch grundsätzliche Bedenken gegen die Zuständigkeit der Militärjustiz für zivile Angelegenheiten. Es sei «für die Militärgerichte geradezu entwürdigend, wenn sie die Funktion eines Polizeirichters auszuüben gezwungen sind; die Militärgerichtsbarkeit wird dadurch im ganzen Lande gewissermassen diskreditiert», schrieb er im Juni 1915 an das SMD.[310] Lehnte der Bundesrat dieses auch vom Armeeauditorat unterstützte Anliegen Willes zwar nicht ausdrücklich ab, blieb es doch monatelang unerledigt liegen. Die staatliche Verwaltung hatte offenbar wenig Interesse, die oftmals mit viel Aufwand verbundene Rechtspflege für die kriegswirtschaftlichen Noterlasse selbst zu übernehmen.[311] Neue Vorschriften zur Brotversorgung, deren Strafbestimmungen im Widerspruch zu den Aufgaben der Militärgerichte standen, setzten dann aber kurz vor Jahresende 1915 einen Aushandlungsprozess in Gang, der schliesslich zum Beschluss vom 12. Februar 1916 führte.[312] Das SMD signalisierte dazu schon früh seine Zustimmung und liess vom JPD einen Entwurf ausarbeiten. Die Bundesräte Motta und Schulthess äusserten dagegen Bedenken. Zum einen scheuten sie zusätzliche Arbeit und Kosten für ihre Departemente, zum anderen sahen sie die verschiedenen kantonalen Gerichte zu einer einheitlichen, sachkundigen und effizienten Rechtsprechung nicht imstande.[313] Insbesondere der Vorsteher des FZD versuchte bis zuletzt, Verletzungen der Ausfuhrverbote weiterhin durch die Militärgerichte bestrafen zu lassen.[314] Dies sehr zum Missfallen Ulrich Willes, der, obwohl er eine Entlastung der Militärjustiz selbst seit längerem gefordert hatte, mit dem Endresultat dann offenkundig nicht zufrieden war: «Durch den Beschluss, die Kompetenzen des Generals und seiner Organe zu vermindern, ist

dem Ansehen der Armeeleitung sowohl im Volke wie in der Armee schwerer Abbruch getan.»[315]

Angesichts der Tragweite der im August 1914 erlassenen «Strafbestimmungen für den Kriegszustand», die den Zuständigkeitsbereich der Militärjustiz äusserst weit ausgedehnt hatten (siehe Kapitel 3.5), war die Einschränkung der Militärgerichtsbarkeit ohne Zweifel die wichtigste der im Frühjahr 1916 beschlossenen Massnahmen zur Neugestaltung der Armeebefugnisse. Der Bundesrat beliess es nun allerdings nicht dabei. Bereits bei den Beratungen über die Vorgänge im AKK hatte Giuseppe Motta kritisiert, dass eine blosse Entlassung des Armeekriegskommissärs die Missstände im Verhältnis zwischen Armee und Regierung im Prinzip gar nicht lösen könne: «Hauptsache ist, im allgemeinen die natürliche Ordnung der Dinge so gut es immer möglich ist, herzustellen und zwar systematisch. […] Der Bundesrat muss Beschlüsse fassen, die dartun, dass er regieren will.»[316] Eine direkte Reaktion auf die Affäre Obrecht war konsequenterweise die Einschränkung der finanziellen Autonomie der Armee. Durch einen ebenfalls am 12. Februar 1916 beschlossenen Erlass konnten die Militärbehörden Ausgaben, die nicht im Verwaltungsreglement von 1885 vorgesehen waren, für den Rest des Kriegs nur noch mit Bewilligung des Bundesrats tätigen. Das AKK wurde zudem explizit angewiesen, sich künftig «auf die Bedürfnisse der Armee zu beschränken» und ohne Genehmigung der Exekutive keine «Handelsgeschäfte für Rechnung Dritter» mehr durchzuführen.[317]

Des Weiteren wurde, um «Reibungen und Konflikte mit der kantonalen Polizeigewalt» zu vermeiden, die Heerespolizei auf den Dienst bei der Truppe beschränkt und nur noch ausnahmsweise in der Grenzkontrolle eingesetzt.[318] Schliesslich entliess der Bundesrat auf den 1. März 1916 die schweizerischen Eisenbahnen und Dampfschiffe aus dem seit der Mobilmachung bestehenden «Kriegsbetrieb». Damit endete das «Verfügungsrecht» der Militärbehörden über «Material und Personal» der Transportunternehmen, insbesondere die Aufsicht über deren Fahrplangestaltung.[319] Die vom Militäreisenbahndirektor zur Erleichterung des Transports von Lebensmitteln (siehe Kapitel 4.2) erlassenen Verfügungen und sonstige Einschränkungen des Betriebs blieben allerdings in Kraft.[320] Im Februar 1917 erhielt die Armee immerhin einen Teil ihrer Befugnisse zurück, indem die Transportunternehmen verpflichtet wurden, Anordnungen «des Armeestabes über den Transport von Truppen, Kriegsmaterial und Verpflegungsgegenständen […] unverzüglich Folge zu leisten».[321]

Obwohl der Bundesrat in seinem zweiten Neutralitätsbericht mit Nachdruck betonte, dass alle diese Massnahmen im Einverständnis mit der Armeeleitung beschlossen wurden, General Wille einen Abbau der Armeebefugnisse in bestimmten Bereichen grundsätzlich begrüsste und Camille Decoppet in der vorgezogenen Parlamentsdebatte nach der Oberstenaffäre versicherte, die Beziehungen zwischen Armeekommando und Regierung seien stets «die besten gewesen»,[322] traten Missstimmung und Konflikte bei der Aushandlung der 1916 vorgenommenen «Verbürgerlichung» und spätestens in der «Affaire des trains»

zurück

einige Monate später doch unübersehbar zutage.[323] Ohne an den gesetzlichen Bestimmungen der Militärorganisation, der personellen Zusammensetzung der Armeeleitung oder den Regeln des Ausnahmezustands etwas ändern zu müssen, kam der Bundesrat dem Waadtländer Postulat nach «Unterordnung der militärischen Gewalt unter die bürgerliche Gewalt» unter Einsatz der Vollmachten weit entgegen, konnte seiner «Prärogative» Geltung verschaffen und auch gegenüber armeekritischen Parlamentariern unter Beweis stellen, dass er «der Militärgewalt nicht die Zügel schiessen» liess.[324]

Die innenpolitischen Krisen des Frühjahrs 1916 konnten so zwar entschärft und die Vollmachten ohne wesentliche Einschränkungen bewahrt werden, an der angespannten Lage, in der sich die Schweiz ab dem dritten Kriegsjahr befand, änderte sich dadurch aber wenig. Die fortdauernden Belastungen des Aktivdiensts, die zunehmenden ökonomischen und sozialen Schwierigkeiten sowie die Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Kriegs verstärkten die Unzufriedenheit mit den notrechtlichen Massnahmen der staatlichen Verwaltung. Bereits anlässlich der Genehmigung des dritten Neutralitätsberichts im Juni 1916 war die parlamentarische Debatte wieder von den gleichen Themen und Konfliktlinien geprägt, welche die «Neutralitätsdebatte» vom März vermeintlich beigelegt hatte.[325] Angesichts dringender Traktanden stellte sich der Korrespondent der NZZ deshalb die Frage, «ob denn wirklich der Nationalrat in diesen ernsten Zeiten zu einem Debattierklub werden dürfe, dem die Musse zu fruchtbarer Arbeit je länger, je mehr abhanden kommt».[326] Im Resümee zur Sommersession machte die Zeitung keinen Hehl daraus, dass die schweizerische Legislative gegenüber der bevollmächtigten Regierung, den Neutralitätskommissionen und den Verbandsexperten stark an politischem Einfluss verloren hatte. Ihr Handlungsspielraum war auf die nachträgliche Bestätigung der Noterlasse und die Formulierung von Anträgen während der Behandlung der Neutralitätsberichte eingeschränkt (siehe Tab. 2). Während lange Grundsatzdiskussionen vor halb leeren Rängen gehalten wurden, blieben bereits vor dem Krieg begonnene Vorhaben unerledigt (Abb. 4):

> «Man hat der Arbeit des Parlamentes die Tätigkeit der Landesregierung gegenübergestellt und dies mit Recht. Die bloße Liste der Maßnahmen, die er auf Grund seiner außerordentlichen Vollmachten getroffen hat, gibt dem Volk einen Begriff von der Aufgabe, die heute auf dem Bundesrat lastet. Es ist eine ungeheure Arbeit, die er seit dem Kriegsausbruch zu leisten hat. […] Gewisse Dinge lassen sich unter den heutigen Verumständungen nun einmal nicht in einer öffentlichen Parlamentssitzung erörtern, und sodann muß immer wieder betont werden, daß ein tieferes kontrollierendes Eindringen in die Tätigkeitssphäre der Regierung nur durch eine Beratung in engerm Kreise möglich gemacht ist. […] Nicht Deklamationen über Freiheit und Demokratie sind es, die zumal heute das Volk von seinen Sendboten verlangt, sondern eine das schöpferische Handeln der Regierung fördernde und unterstützende Tätigkeit.»[327]

Und doch bestand ein wesentlicher Unterschied zur Tagung, die der Bundesrat in Reaktion auf die Oberstenaffäre einberufen hatte. Von einer Beschränkung des Ausnahmezustands war keine Rede mehr. Edouard Secretan, der im Oktober 1917 starb, bescheinigte dem Bundesrat nun sogar, angesichts der schwierigen Lage der Schweiz die Vollmachten mit «dévouement», «conscience» und «patriotisme» ausgeübt zu haben.[328] Wie der «Bund» bemerkte, forderten jene Politiker, «die früher stets für Einschränkung der Vollmachten auftraten, dass die Behörde noch weitere Aufgaben auf Grund der Kompetenzen vom 3. August 1914 lösen möchte».[329] Der Druck auf das Militär wurde dagegen aufrechterhalten und «ergriff mehr und mehr auch bürgerliche Kreise, die nicht von Haus aus gegen die Armee eingestellt waren».[330] Gleichzeitig gewannen die Proteste der Arbeiterbewegung gegen Militarismus und Kriegswirtschaft eine neue Dynamik, was den Bundesrat zu ersten eigenen, den Kantonen vertraulich mitgeteilten Vorkehrungen gegen «Störungen der öffentlichen Ordnung» bewog.[331] Der «heisse Sommer 1916» deutete an, vor welchen Herausforderungen die Schweiz in den beiden letzten Kriegsjahren und darüber hinaus stehen würde.[332]

zurück

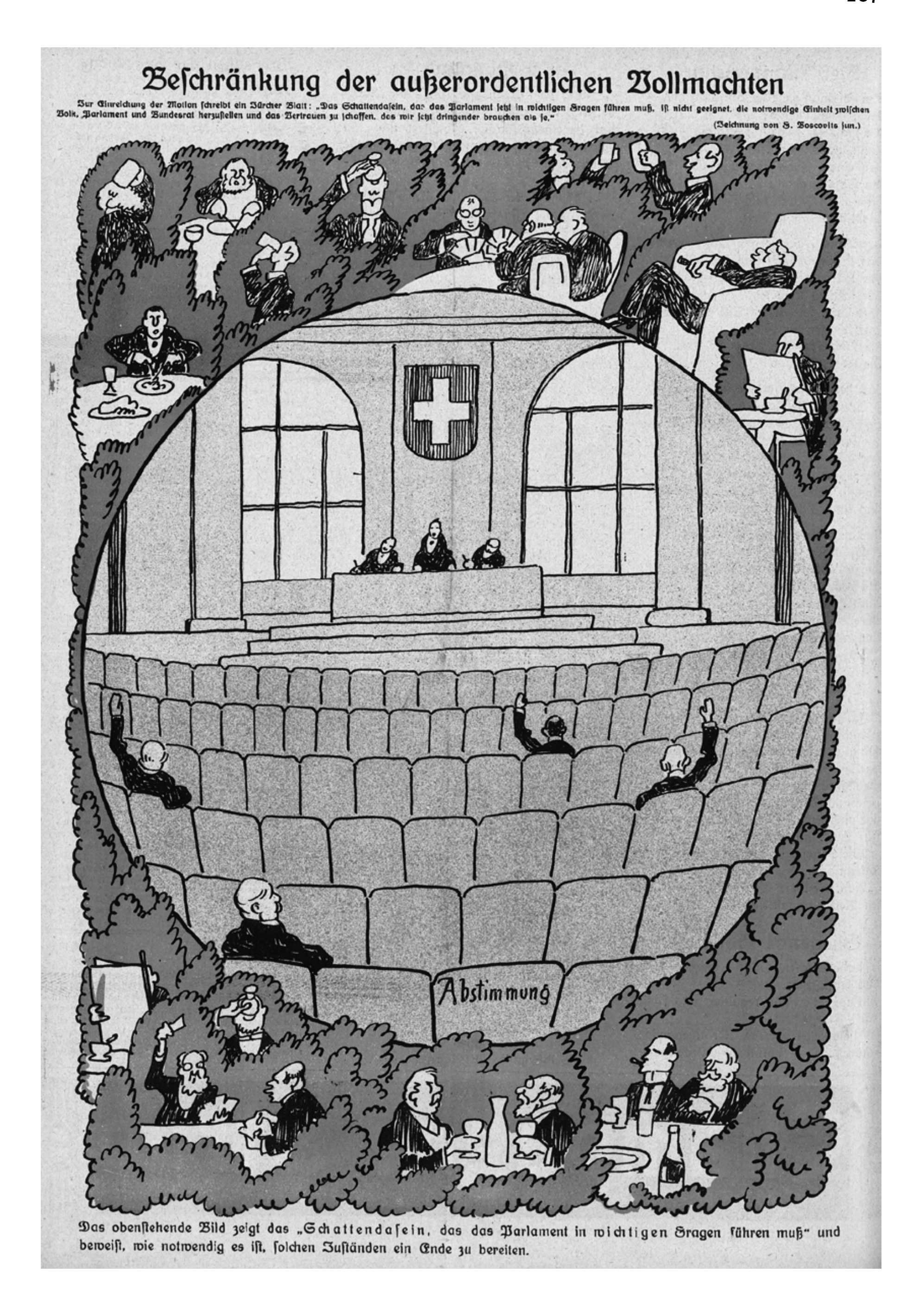


Abb. 4: Ein «Schattendasein» führte die Legislative nach Ansicht des «Nebelspalters» im Ausnahmezustand, das sich selbst dann in schlechten besuchten Sitzungen äusserte, wenn es um die Einschränkung der Vollmachten ging. Nebelspalter, Nr. 14, 6. April 1918.

zurück

5 «A Wonderful Government»?, Juli 1917 bis Oktober 1918

Den Gesetzen gehorchen wir alle nur deswegen, um frei sein zu können.[1]
Aufkleber in einem Verzeichnis der kriegswirtschaftlichen Noterlasse, 1918

5.1 Mobilisierung des ökonomischen Potenzials für den Krieg

1917 sollte sich als das Wendejahr des Ersten Weltkriegs erweisen.[2] Einerseits in Bezug auf den militärischen Ausgang des globalen Konflikts, der zwar noch nicht entschieden, aber durch die politischen Zäsuren der zweiten Kriegshälfte eingeleitet wurde. Andererseits weckten die Umwälzungen und Ereignisse dieses Jahrs weltweit Erwartungen, dass «der Krieg langfristig den überkommenen Status von Herrschaftsrechten und politischer Teilhabe verändern könnte».[3] Innert weniger Monate wurden die Grundlagen für das «kurze 20. Jahrhundert» gelegt.[4] Nach einem durch Missernten, das Handelsembargo der Zentralmächte und die grassierende Inflation besonders entbehrungsreichen Winter 1916/17 kollabierte im März 1917 die zaristische Monarchie Russlands und wurde von einer mit schweren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen belasteten Provisorischen Regierung abgelöst, die gleichzeitig die militärischen Bündnisverpflichtungen gegenüber Grossbritannien und Frankreich zu erfüllen versuchte und um ihr innenpolitisches Überleben kämpfen musste.[5] Nur kurze Zeit später warfen die Vereinigten Staaten von Amerika, als Reaktion auf die Wiederaufnahme des unbeschränkten U-Boot-Kriegs durch das Deutsche Reich, ihr militärisches und ökonomisches Gewicht aufseiten der Entente in die «Wagschale» des Weltkriegs, wie es Bundesrat Giuseppe Motta später ausdrückte.[6] Begann sich mit diesem Schritt eine Niederlage der Mittelmächte immer deutlicher abzuzeichnen, zeigten die Meutereien französischer Soldaten am Chemin des Dames, die «Kreditkrise» Grossbritanniens im Sommer und vor allem das Gelingen der bolschewistischen «Oktoberrevolution», die unter der Führung des aus dem Zürcher Exil zurückgekehrten Wladimir Iljitsch Lenin in die Gründung Sowjetrusslands und einen «Separatfrieden» an der Ostfront mündete, dass der Ausgang des Kriegs nach wie vor völlig offen war.[7] Neben ihren militärischen und ökonomischen Konsequenzen brachten diese Ereignisse eindrücklich zum Vorschein, wie stark die Kriegsverdrossenheit, die Sehnsucht nach Frieden sowie die Unzufriedenheit mit der inneren Lage und den Herrschaftsverhältnissen in der Bevölkerung beidseits der Fronten mittlerweile waren.[8]

Umso mehr galt es nun in allen kriegführenden Staaten, die letzten noch brachliegenden ökonomischen, sozialen und kulturellen Ressourcen für einen Sieg oder zumindest für ein innenpolitisch vertretbares Kriegsende zu mobilisieren.[9] Um die Produktion von Rüstungsgütern zu steigern und so die Bedürfnisse der Armeen nach Mitteln zur Ausübung militärischer Gewalt zu befriedigen, kamen je nach politischer Struktur sehr unterschiedliche Ordnungsmodelle zum Einsatz. Grundlage war allerdings überall eine intensive Kooperation zwischen der Industrie und dem Staat, ein Ausbau der kriegswirtschaftlichen Steuerungsversuche sowie die Besetzung von Schlüsselpositionen in der Exekutive mit Experten aus der Privatwirtschaft. Zwischen Arbeit, Kapital und staatlicher Bürokratie entwickelte sich im Ersten Weltkrieg ein «Nahverhältnis, wie es in den Jahrzehnten vor 1914 undenkbar gewesen wäre».[10]

In Deutschland wurde diese korporatistische Annäherung auf der Grundlage der «Ermächtigungsgesetze» (siehe Kapitel 3.2) vom Militär orchestriert.[11] Rathenaus Kriegsrohstoffabteilung war Teil des preussischen Kriegsministeriums und auch die von der Privatwirtschaft «zum Aufsaugen, Aufspeichern und zum Verteilen [des] Warenstromes» gebildeten «Kriegswirtschaftsgesellschaften» arbeiteten direkt mit Heer und Marine zusammen.[12] Die deutsche Ökonomie wurde so nach und nach zu einer von militärischen Interessen geprägten «Zwangswirtschaft» umgestaltet, die etwa Max Weber im Herbst 1917 als «Militärdiktatur» bezeichnete.[13] Es entstand «eine Art militärisch-industrieller Komplex, wobei Militärbehörden und Rüstungsindustrielle die zivile Politik weitgehend aus den Entscheidungsprozessen verdrängen konnten».[14] Durch die Ernennung der dritten Obersten Heeresleitung (OHL) im Sommer 1916 und das auf den Namen ihrer Galionsfigur getaufte «Hindenburg-Programm», das unter Einsatz aller noch nicht in den Dienst einer totalen Kriegführung gestellten Rohstoffe, Finanzmittel und (Zwangs-)Arbeitskräfte eine Verdoppelung der Munitionsproduktion zu erreichen versuchte, verstärkte sich diese Tendenz noch. Zusammen mit der aussenpolitischen Kompromisslosigkeit der OHL und dem «Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst» weckte das Rüstungsprogramm den Widerstand mehrerer Parteien im Reichstag, die mit der Bildung eines «interfraktionellen Ausschusses» nach mehr parlamentarischer Mitsprache streben.[15] In Österreich-Ungarn, das im November 1916 ins letztlich illusorische deutsche Programm zur Steigerung der Rüstungsproduktion integriert wurde, waren Kriegswirtschaftspolitik und der staatliche Zugriff auf kriegswichtige Güter schon vorher ganz in den Händen der Armee.[16]

In den westlichen Mitgliedstaaten der Entente – die Regierung in St. Petersburg setzte bis 1917 mehr auf Staatsbetriebe und autoritäre Bürokratie, weniger auf eine Kooperation mit russischen Unternehmern – war die Organisation der Kriegswirtschaft hingegen Aufgabe der Zivilbehörden. Diese griffen tendenziell später und weniger rigoros in die Geschäftstätigkeit der Privatwirtschaft ein als die Militärs der Zentralmächte: «The primary forms of state involvement were co-optation and coordination, not command and compulsion.»[17] Nachdem

zurück

das französische Armeekommando seine unter dem Eindruck der anrückenden deutschen Truppen erlangten Kompetenzen wieder an Parlament und Regierung abgegeben hatte, übernahm das vom Sozialisten Albert Thomas konzipierte und sich seit der Gründung Ende 1916 auch mit arbeitsrechtlichen Fragen befassende Ministère de l'armement et des fabrications de guerre die Versorgung der Streitkräfte.[18] Die private Rüstungsindustrie und vor allem der Kohle- und Stahlverband Comité des forges arbeiteten zwar eng mit den staatlichen Stellen zusammen, behielten aber ein hohes Mass an Unabhängigkeit und entwickelten eine effiziente Selbstorganisation. Mit Monopolen und sogenannten Konsortien, vom Staat beauftragten Branchenorganisationen für den Import und die Verteilung von Rohstoffen und Lebensmitteln (siehe Kapitel 5.3), war die amtliche Wirtschaftskontrolle ausserhalb der Rüstungsindustrie stärker. Ambivalent gestaltete sich die Regulierung des Arbeitsmarkts, wo zwar Arbeiterrechte teilweise ausser Kraft gesetzt wurden, dagegen die freie Stellenwahl erhalten blieb.[19]

Wie im französischen Fall bestand auch in der Rüstungspolitik Grossbritanniens ein wesentlicher Einfluss von Unternehmern und Wirtschaftsexperten, die in der staatlichen Administration die leitenden Posten besetzen konnten. Durch das umfassende Regelwerk der «Defence of the Realm Acts» und die Kompetenzen des als Antwort auf die «shell crisis» geschaffenen Ministry of Munitions war die staatliche Intervention hier direkter als beim Verbündeten auf dem Kontinent. Jedoch erstreckten sich die Vorschriften erst in den letzten beiden Kriegsjahren auch auf die zivile Produktion von Waren und Lebensmitteln. Die britische Wirtschaftsordnung, die vor 1914 eine ausgesprochen liberale war, bewegte sich dennoch in Richtung eines «welfare state» und die Rüstungspolitik von Premierminister David Lloyd George regte gleichzeitig die Entstehung neuer und die Modernisierung der bestehenden Unternehmen an.[20] Stark auf die Expertise aus der Privatwirtschaft stützten sich schliesslich auch die USA, denen es beim Kriegseintritt im Vergleich zu den europäischen Kriegführenden an Personal, Erfahrung, aber aufgrund ihres enormen ökonomischen Potenzials auch an Dringlichkeit fehlte. Nichtsdestotrotz versuchte sich auch die Regierung in Washington an einer kriegswirtschaftlichen Steuerung, die angesichts des starken US-Föderalismus und der Eigeninteressen der Industrie besonderen Hindernissen gegenüberstand. Auf der Grundlage verschiedener Ermächtigungsgesetze, beispielsweise des im August 1917 beschlossenen «Food and Fuel Control Act», nahmen neu geschaffene Behörden wie die vom späteren Präsidenten Herbert Hoover geleitete United States Food Administration oder das wenig durchsetzungsstarke War Industries Board Materialbeschaffung, Verstaatlichungen, Arbeitskonflikte, Preisbegrenzungen sowie Handels- und Produktionskontrollen in Angriff.[21]

So beträchtlich die Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten bei genauerer Betrachtung waren. Mit dem Ziel, der Kriegführung immer mehr Waffen, Munition, Ausrüstung und Soldaten zur Verfügung zu stellen, baute die Rüstungspolitik von Entente und Zentralmächten allmählich ganze «Nationen und

ihre Volkswirtschaften in gigantische Kriegsmaschinen» um.[22] Dabei veränderten sich nicht nur deren ökonomische Strukturen, auch ihre staatlichen Verwaltungen wurden einem grundlegenden Wandel unterzogen. Zentralisierung, Regulierungsversuche und ein Wachstum der Behörden fanden unter verschiedenen Vorzeichen in allen am Krieg beteiligten Ländern statt. Die Exekutive Grossbritanniens verfügte bei Kriegsende über zwölf neu geschaffene Ministerien, worunter das Ministry of Munitions zum «global größten Käufer und Verkäufer kriegsrelevanter Güter» geworden war.[23] In Frankreich hatte sich die Zahl der Staatsangestellten um ein Viertel erhöht und im Deutschen Reich entwickelte sich zur Bewältigung der Rüstungsaufgaben ein verästeltes System verschiedener Verwaltungsstellen, Abteilungen und Ämter. Eine 1921 im Auftrag des Reichstags durchgeführte Erhebung zählte insgesamt 196 vor allem im Zuge des «Hindenburg-Programms» gebildete kriegswirtschaftliche Organisationen mit rund 33 000 Angestellten. Mit dieser institutionellen Entwicklung korrespondierend wurden auf der Grundlage des bei Kriegsausbruch verabschiedeten «Ermächtigungsgesetzes» und des militärischen Belagerungszustands (siehe Kapitel 3.2) im Kriegsverlauf fast 1600 Gesetze und Verordnungen erlassen.[24]

Die Kehrseite dieser Expansion von Bürokratie und Rüstungsproduktion war eine massive Schrumpfung der «Friedensindustrien» und ein durch Versorgungsengpässe oder staatlichen Zwang bewirkter Rückgang des privaten Konsums.[25] In den meisten Staaten nahm mit der Konzentration auf die Herstellung von Kriegsmaterial die Gesamtproduktion von Industrie und Landwirtschaft im Kriegsverlauf stark ab, während die Preise für deren Erzeugnisse anstiegen. Um die Versorgung der «Heimatfront» dennoch sicherzustellen, musste das abnehmende Warenangebot möglichst effizient bewirtschaftet werden. Je länger der Krieg dauerte, desto mehr machten sich deshalb Einschränkungen des zivilen Lebens spürbar. Rationierungen, Vorschriften zur Reduktion des Verbrauchs, neue Steuern, Ersatzprodukte, Enteignungen sowie Arbeits- und Militärdienstpflicht waren Erscheinungen staatlicher Intervention, mit denen die Bevölkerung in kriegführenden ebenso wie in neutralen Staaten konfrontiert wurde.[26] Aufgrund der schlechteren Versorgungslage – und weil die Behörden zur Verwirklichung ihrer Kriegsziele dem Armeebedarf und den Industrieinteressen schon früh einen Vorrang einräumten – traf diese Entwicklung die Zentralmächte und Russland weitaus stärker als Frankreich, Grossbritannien oder die USA. Trotz staatlicher Steuerungsversuche und bürokratischen Zwangs führten die Belastungen und Ungleichheiten der kriegsbedingten «Mangelwirtschaft» in den Monarchien Mittel- und Osteuropas zur Verelendung breiter Bevölkerungsteile, zum zeitweiligen Stillstand des Distributionsprozesses, zu tiefen gesellschaftlichen Spaltungen und spätestens seit Anfang 1917 zu einer folgenschweren Erosion der staatlichen Autorität.[27]

Auf die Schweiz im Ausnahmezustand hatte diese Entwicklung eine direkte und eine indirekte Auswirkung. Erstens verschärfte sich ihre ökonomische Situation durch sinkende Einfuhrmengen und restriktivere Handelsvorschriften in

zurück

der dritten Phase noch einmal deutlich.[28] Da auf dem Kontinent Rohstoffe und Lebensmittel immer mehr für die militärischen Anstrengungen verwendet wurden und die kriegführenden Staaten zudem das Korsett der Exportbeschränkungen weiter zuschnürten, musste sich das Land weltweit auf die Suche nach neuen Handelspartnern begeben. Überseestaaten wie Argentinien, Niederländisch-Indien oder Japan erhielten für die Schweizer Wirtschaft ein völlig neues Gewicht. Die Vereinigten Staaten, aus denen seit 1916 der grösste Teil des zwischen Genfer- und Bodensee verbrauchten Getreides stammte, wurden im Kriegsverlauf nicht nur zur grössten Volkswirtschaft der Welt, sondern zeitweise auch zum wichtigsten Handelspartner der Schweiz.[29]

Es ist deshalb wenig erstaunlich, dass der Kriegseintritt der USA, mit dem Washington gegenüber den verbliebenen Neutralen eine schärfere handelspolitische Gangart einschlug und sich dem Blockadesystem der Entente annäherte, sowie der Seekrieg der deutschen Marine die auf den globalen Warenverkehr angewiesene Schweiz vor enorme Probleme stellte. Aussenpolitisch begegnete das neutrale Land diesen Herausforderungen mit einem ausgesprochenen Kurswechsel.[30] Nach einer richtungsweisenden Umbesetzung in der Leitung des Politischen Departements (siehe Kapitel 5.3) begann der Bundesrat im Sommer 1917 eine «transatlantische Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik», deren sichtbarste Zeichen die Entsendung des Winterthurer Industriellen Hans Sulzer als neuen Botschafter nach Washington und die gleichzeitige Tour einer um Verständnis für die schwierige Lage des Kleinstaats werbenden «Swiss Mission» durch die Vereinigten Staaten war.[31] Mit Blick auf eine Welt nach dem «Grossen Krieg» und unter beträchtlichem aussenwirtschaftlichem und innenpolitischem Druck näherte sich die Schweiz der Entente an und ging gegenüber dem immer aggressiver auftretenden Deutschen Reich allmählich auf Distanz.

Zweitens kam es seit dem Frühjahr 1917 zu einem massiven Ausbau der notrechtlichen Steuerungs- und Kontrollvorhaben. Wenn auch die Regulierung der schweizerischen Kriegswirtschaft im Rahmen des Vollmachtenregimes zu keinem Zeitpunkt die Ausmasse annahm, wie sie beispielsweise in der militaristischen deutschen «Zwangswirtschaft» oder in der Regierung Lloyd George herrschten, folgte der Bundesrat nun doch unübersehbar den im kriegführenden Ausland vorhandenen Tendenzen zu einer «totalisierten» administrativen Erfassung, Planung und Überwachung der Ökonomie in Kooperation mit der Privatwirtschaft.[32] Zahl und Ziele der Noterlasse in der dritten Phase des Untersuchungszeitraums geben Hinweise darauf, dass mit der Absicht einer «totalen Mobilisierung» und einer «totalen Kontrolle» einzelner Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft zwei konstitutive Charakteristika des «totalen Kriegs» ansatzweise auch in der Schweiz vorhanden war.[33] In rein quantitativer Hinsicht waren die 16 Monate der dritten Phase vom Juli 1917 bis zum Oktober 1918 jene mit dem grössten Aufkommen an Noterlassen des gesamten Untersuchungszeitraums. Vor allem auf dem Gebiet der Lebensmittelversorgung «jagte eine Kriegsmassnahme die andere», was auch damit zusammenhing, dass die 1917 eingeführten

Methoden kriegswirtschaftlicher Steuerung wie die Rationierung eine Vielzahl unvorhergesehener Schwierigkeiten nach sich zogen, auf die wiederum mit korrigierenden Noterlassen reagiert werden musste.[34] Pro Monat setzten Bundesrat und Departemente nun im Durchschnitt mehr als 40 Noterlasse in Kraft – in den beiden vorangegangenen Phasen waren es noch halb so viele gewesen. Im Kontext dieser allgemeinen Zunahme unterlag die Notrechtsetzung erneut starken Schwankungen und erreichte schliesslich am Vorabend des Landesstreiks das höchste Ausmass während des gesamten Ausnahmezustands (Grafik 10). In keinem Monat wurden mehr Noterlasse in Kraft gesetzt als im Oktober 1918 (58), elf davon allein am 29. Oktober. Ein Anstieg, der sich auch im Umfang der «Amtlichen Sammlung» niederschlug. Die Gesetzsammlung umfasste ab 1918 eine mehr als doppelt so hohe Seitenzahl wie noch 1915.

Wird die Verteilung der insgesamt 676 Noterlasse der dritten Phase innerhalb der Bundesverwaltung betrachtet, zeigt sich rasch eine Kontinuität der seit 1916 vorhandenen Tendenzen. Wie Grafik 10 zeigt, lag nun die Hälfte aller Erlasse im Zuständigkeitsbereich des EVD, das SMD verantwortete gerade noch knapp 25, das Politische Departement weniger als ein Prozent der Vollmachtenpolitik. Mit dem Eidgenössischen Ernährungsamt (EEA) entstand zudem im September 1918 eine direkt dem Bundesrat unterstellte Spezialbehörde, die alle bestehenden und zukünftigen Vorschriften zu Produktion, Beschaffung und Verteilung von Lebensmitteln auf sich vereinte. Ein «achtes Departement», das die bislang von SMD und EVD getrennt gehandhabten Kompetenzen in der Ernährungspolitik übernahm (siehe Kapitel 6.1).[35] Noch stärker als in den Jahren zuvor war notrechtliche Politik jetzt also Wirtschaftspolitik. Ein Drittel aller ab Juli 1917 beschlossenen Noterlasse befasste sich mit der Lebensmittelversorgung, rund 20 Prozent mit Ausgangsprodukten für Industrie und Gewerbe sowie 12 Prozent mit Energieträgern wie Kohle, Gas oder Benzin. In der Summe machten die verschiedenen Massnahmen zur Bewältigung der durch den Krieg hervorgerufenen Wirtschaftslage mehr als 80 Prozent aller Noterlasse der dritten Phase aus, wohingegen nur noch rund 10 Prozent auf militärische Angelegenheiten entfielen.[36]

Angesichts dieses Übergewichts der wirtschaftspolitischen Notrechtsetzung ab 1917 lohnt sich an dieser Stelle ein zusammenfassender Blick auf die Gebiete der schweizerischen Wirtschaft, in welchen die Exekutive ihre Vollmachten einsetzte. Von den insgesamt 1612 Noterlassen des Untersuchungszeitraums dienten 1269 (oder 79 Prozent) der wirtschaftlichen Regulierung. Fast genau die Hälfte davon entfiel auf nur zwölf Sachbereiche (Tab. 3). Während die Zahl neuer Ausfuhrverbote ab 1915 allmählich abnahm, wuchs die Menge an Vorschriften zur Brot-, Fleisch- und Milchversorgung sowie zur Bewirtschaftung verschiedener Rohstoffe bis 1917 stark an. Mit Ausnahme der Noterlasse im Bereich der Textil- und Lederindustrie sowie der verschiedenen «Nothilfe»-Aktionen (siehe Kapitel 6.1) ging die Zahl der Erlasse in diesen zwölf Bereichen aber bereits im folgenden Jahr wieder leicht zurück. Dass 1918 dennoch zum Jahr mit den meis-

zurück

Grafik 10: Neue Noterlasse zwischen dem 1. Juli 1917 und dem 31. Oktober 1918 nach Monaten

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

ten Noterlassen wurde (siehe Grafik 18), erklärt sich durch die Ausweitung der staatlichen Intervention auf andere, bislang nicht betroffene Branchen. Zielte die notrechtliche Regulierung in den ersten Kriegsjahren auf noch relativ wenige Teile der Wirtschaft, erstreckte sich der Vorschriftenkatalog des Vollmachtenregimes bei Kriegsende auf 49 verschiedene Warengruppen (Tab. 4).[37] In diesem Zusammenhang erliess die Bundesverwaltung bis Ende 1918 insgesamt 242 Höchstpreisverfügungen für 72 Produktkategorien. Drei Dutzend verschiedene Waren wurden im Kriegsverlauf landesweit beschlagnahmt (siehe Kapitel 4.2).[38]

Mit seinen trotz Papiermangel[39] immer umfangreicheren und immer mehr Regeln enthaltenden Noterlassen entwickelte sich das Vollmachtenregime in den letzten beiden Kriegsjahren zu einem dichten Geflecht von Verboten und Geboten, von Bewilligungs-, Dokumentations- und Gebührenpflichten, von Ausnahmebestimmungen, amtlichen Kontrollkompetenzen, Strafandrohungen und bürokratischen Formalitäten. Mit einer bemerkenswerten Eigendynamik drang das notrechtliche Gesetzeswerk – ständig geändert, zigfach ergänzt und auf verschiedenste Institutionen verteilt – in immer mehr Bereiche vor, in denen der Staat vor dem Ersten Weltkrieg keine Anstrengungen zur Regulierung unternommen hatte. Bezirksrichter Fritz Baer, der während der Kriegszeit einen der wenigen Versuche unternahm, Ordnung ins juristische Gewirr des Vollmachten-

Tab. 3: Neue Noterlasse in den zwölf mengenmässig grössten wirtschaftlichen Sachbereichen

Sachbereich	**1914**	**1915**	**1916**	**1917**	**1918**	**1919**
Brot, Mehl und Getreide	11	13	11	37	31	9
Milchprodukte	1	3	18	25	20	4
Textilien		1	8	11	33	5
Ausfuhrverbot	10	18	12	9	3	
Kohle				31	16	5
Nothilfe		2	4	16	26	4
Holz	1		4	17	19	7
Metall			6	19	12	8
Leder		5	10	7	14	5
Tierfutter			8	17	11	2
Fleisch	2	5	4	10	9	7
Kartoffeln			10	14	9	3
Noterlasse insgesamt	**25**	**47**	**95**	**213**	**203**	**59**

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

regimes zu bringen, stellte 1918 sichtlich resigniert fest: «Nicht nur für die Gewerbetreibenden, den Kaufmann, auch für die Behörden wird das ins ungeahnte wachsende Kriegsverordnungsrecht nachgerade immer unübersichtlicher, komplizierter; es gibt kaum noch Gebiete der Volkswirtschaft, die nicht in einer oder verschiedenen Richtungen durch Kriegsverordnungen beherrscht werden.»[40] Die dadurch entstandene Rechtsunsicherheit fasste Walther Burckhardt knapp zusammen: «So viel Worte, so viel Zweifel.»[41] Was die beiden Juristen allerdings unerwähnt liessen: Zumindest die in den grossen Verbänden organisierten oder vom Bundesrat direkt mit der Regulierung beauftragten Teile der Privatwirtschaft besassen in diesem neuen System durch ihre Mitwirkung bei der Ausarbeitung wie auch bei der Umsetzung der Massnahmen eine beträchtliche Gestaltungs- und Entscheidungsmacht.

Wie die von verschiedener Seite beklagte Ausbreitung des «Kriegsverordnungsrechts» im konkreten Einzelfall aussah, lässt sich exemplarisch anhand einer Reihe von Beschlüssen und Verfügungen illustrieren, die das Volkswirtschaftsdepartement 1918 im Bereich der Versorgung mit dem «wichtigsten textilen Rohstoff [und] ausgesprochensten Welthandelsartikel» in die Wege leitete: der Baumwolle.[42] Obwohl oder gerade weil sie nur wenige Wochen vor dem Waffenstillstand von Compiègne in Kraft traten, waren diese Massnahmen in Bezug auf Inhalt und Form, aber auch hinsichtlich ihrer notrechtlichen Vorgeschichte im Kriegsverlauf für die vielen wirtschaftlichen Noterlasse in der

zurück

Tab. 4: Regulierung von Warengruppen durch Noterlasse (ausgenommen Ausfuhrverbote), 30. Juli 1914 bis 23. Mai 1919

Warenkategorie	Datum des ersten Noterlasses	Verantwortliches Departement	Art der Intervention
Fleisch	8. August 1914	EVD	Produktionsvorschriften
Stroh	21. August 1914	SMD	Beschlagnahmung
Alkohol und Spirituosen	27. August 1914	FZD	Handelskontrolle
Brot, Mehl und Getreide	27. August 1914	SMD	Produktionsvorschriften
Pferde	5. Dezember 1914	SMD	Handelsvorschriften
Mais	9. März 1915	SMD	Verkaufspreise
Leder, Pelze und Tierhäute	26. März 1915	EVD	Handelsvorschriften
Teigwaren	18. Juni 1915	SMD	Höchstpreise
Reis	2. Oktober 1915	SMD	Einfuhrmonopol
Milchprodukte	9. November 1915	EVD	Produktionsvorschriften
Textilien	27. November 1915	EPD	Bestandesaufnahme
Zucker	27. November 1915	SMD	Höchstpreise
Erdölprodukte	12. Februar 1916	EVD	Konzessionierung
Edelmetalle	13. März 1916	FZD	Konzessionierung
Gummi	13. März 1916	SMD	Verkaufsverbot
Medikamente	14. April 1916	EVD	Handelskontrolle
Metalle	19. April 1916	EPD	Zentralstelle
Chemikalien	20. Mai 1916	EPD	Zentralstelle
Kartoffeln	3. Juni 1916	EVD	Höchstpreise
Leinsamen	8. Juni 1916	EPD	Beschlagnahmung
Papier	10. Juni 1916	EPD	Handelskontrolle
Landwirt. Produktionsmittel	21. Juli 1916	EVD	Einfuhrmonopol
Tierfutter	11. August 1916	EVD	Einfuhrkontrolle
Obst	6. Oktober 1916	EVD	Handelskontrolle
Kaffee	13. Oktober 1916	EVD	Bestandesaufnahme
Hanfsamen	13. Oktober 1916	EVD	Bestandesaufnahme
Holz	17. Oktober 1916	EDI	Kontingentierung
Tee	13. Dezember 1916	EVD	Bestandesaufnahme
Teer	5. Januar 1917	EPD	Beschlagnahmung
Kohle	22. Januar 1917	EPD	Bestandesaufnahme
Gas	23. Januar 1917	EPD	Sparvorschriften
Monopolwaren	2. Februar 1917	SMD	Kontingentierung
Tabak	29. März 1917	EVD	Produktionsvorschriften
Brieftauben	28. April 1917	SMD	Produktionsvorschriften
Torf	24. Mai 1917	EVD	Produktionsvorschriften
Pfeffer	30. Mai 1917	EVD	Bestandesaufnahme
Fisch	13. Juli 1917	EDI	Handelsvorschriften
Elektrizität	21. August 1917	EVD	Sparvorschriften
Maschinen	18. Oktober 1917	EVD	Bestandesaufnahme
Speisefett und -öl	15. Januar 1918	EVD	Handelskontrolle
Bodenschätze	18. Januar 1918	EVD	Produktionskontrolle
Knochen	8. März 1918	EVD	Handelskontrolle
Farbstoffe	11. März 1918	EVD	Handelskontrolle
Ersatzlebensmittel	24. Juni 1918	EVD	Handelskontrolle
Haushaltsabfälle	25. Juni 1918	EVD	Produktionsvorschriften
Bienenhonig	2. Juli 1918	EVD	Handelsvorschriften
Gemüse	21. August 1918	EVD	Handelskontrolle
Immobilien	23. September 1918	EVD	Veräusserungsverbot
Waschmittel	18. Oktober 1918	EVD	Handelskontrolle

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

dritten Phase des Untersuchungszeitraums typisch. Wie in Tabelle 4 ersichtlich, hatte der Bundesrat seine Vollmachten bereits Ende 1915 erstmals auf dem Gebiet der Textilindustrie eingesetzt, nämlich mit einer Anweisung des EPD zur Bestandsaufnahme aller Baumwollvorräte in der Schweiz. Dieser Massnahme waren Verhandlungen zwischen Bund, SHIV, Händlern und Spinnereien vorausgegangen, mit denen eine geordnete Versorgung der Textilindustrie sichergestellt werden sollte.[43] Auf Initiative der Textilfabrikanten erfolgte im darauffolgenden Herbst 1916 die Gründung einer Zentralstelle[44] in Zürich, die unter der Leitung einer vom EPD ernannten Kommission, bestehend aus einem «an Geschäften der Textilbranche unbeteiligten» Experten sowie mehreren Vertretern von Textilindustrie und Handel, die «Regelung des Verkehrs» mit Baumwolle und allen daraus hergestellten Produkten in Angriff nehmen sollte. Das Aussendepartement wurde zudem generell ermächtigt, nach Rücksprache mit der Zentralstelle Vorschriften auf dem Gebiet der Versorgung mit Baumwolle zu erlassen.[45] Es tat dies im Februar 1917 mit dem Erlass von Höchstpreisen, welche die Kommission der nun Schweizerische Baumwollzentrale (SBZ) genannten Zentralstelle ausgearbeitet hatte. Der Handel mit Baumwolle ohne eine Bewilligung der SBZ sowie die Einfuhr oder Herstellung von Baumwollprodukten «zum Zwecke spekulativer Einlagerung» wurden nun verboten.[46] Damit war die SBZ eine der ersten der für die Regulierung der Kriegswirtschaft später zahlreichen und charakteristischen Zentralstellen (siehe Kapitel 5.3). Im Unterschied zur Zentralstelle für die Kartoffelversorgung des EVD oder auch zur Baumwollzentrale AG Österreich-Ungarns handelte es sich bei der SBZ allerdings nicht um eine staatliche Beschaffungsbehörde, sondern um eine halbamtliche Organisation für die Umsetzung und Überwachung der Noterlasse des EPD sowie zur Koordination und zum Interessenausgleich zwischen Handel und Industrie.[47] Nach den Bestimmungen des EPD unterstand die Zentralstelle in dieser Funktion zwar der Regierungsaufsicht, «da der Bundesrat jedoch die Anträge der Baumwollkommission übernahm, bestimmten die Unternehmerverbände […] die staatliche Branchenpolitik» in wesentlichem Masse.[48]

Im Sommer 1917 ging die Zuständigkeit für Textilien zusammen mit der Handelsabteilung vom Politischen Departement ans EVD über, welches anschliessend eine erneute Bestandsaufnahme verschiedener Baumwollprodukte sowie eine stärkere Kontrolle des Handels mit diesen Erzeugnissen anordnete. Ansonsten wurden an den notrechtlichen Rahmenbedingungen der Branche zunächst noch keine wesentlichen Änderungen vorgenommen.[49] Anfang Oktober 1918 – sowohl der Import von Rohbaumwolle als auch der Export von Textilien war bis zum Abschluss eines neuen Handelsabkommens mit der Entente im Frühjahr praktisch zum Erliegen gekommen – sah das Volkswirtschaftsdepartement dann aber den Zeitpunkt für eine grundlegende Umgestaltung der Regulierung auf dem Baumwollmarkt gekommen.[50]

Wie bei allen notrechtlichen Regierungsbeschlüssen üblich, begann auch der «Bundesratsbeschluss betreffend Baumwollversorgung des Landes» vom 4. Ok-

zurück

tober 1918 mit dem einleitenden Satz: «Der schweizerische Bundesrat, gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. August 1914 betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität, beschliesst [...].»[51] Danach folgten die einzelnen Bestimmungen: Mit dem Ziel der «Sicherstellung des Inlandsbedarfs» an Baumwollprodukten ermächtigte zunächst Artikel 1 das EVD zum Erlass aller «erforderlichen Anordnungen», insbesondere von Vorschriften für den Handel und die Industrie. Als Massnahme gegen den Mangel an Kohle und zur Begrenzung des Materialverbrauchs konnte das Departement zudem «Betriebseinschränkungen» in den Textilfabriken verfügen (siehe Kapitel 5.2). Die Artikel 2–4 unterzogen die SBZ einer Neuordnung. Bislang relativ autonom agierend, wurde sie nun ganz in die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft (AIK, siehe Kapitel 5.3) integriert.[52] Das EVD schrieb dazu im Neutralitätsbericht:

> «Bei der schwierigen Lage des schweizerischen Baumwollmarktes, welche Betriebseinschränkungen, Fabrikationsvorschriften, Bestandesaufnahmen und Beschlagnahmen in immer grösserm Umfange notwendig macht, hat sich der halbamtliche Charakter der Baumwollzentrale zur Durchführung dieser Massnahmen als ungeeignet erwiesen. Die interessierten Kreise verlangten eine straffere Organisation der Baumwollzentrale, und vom Standpunkt des Departementes aus war eine organisatorisch nähere Heranziehung dringend wünschenswert.»[53]

Mit den folgenden Artikeln 5 und 6 erklärte der Bundesrat alle bestehenden «Verträge oder Abmachungen», die seinem Beschluss oder den darauf gestützten Departementsverfügungen widersprachen, für «nichtig».[54] Welche Sanktionen bei Verstössen gegen diese Verfügungen vorgesehen waren, wurde gleich anschliessend festgelegt. Bei vorsätzlichen «Widerhandlungen» drohte eine Geldbusse bis zu 20000 Franken, eine Gefängnisstrafe bis zu drei Monaten und, falls eine Missachtung der Höchstpreise vorlag, die Konfiskation der betreffenden Waren. Bei Fahrlässigkeit betrug die Busse maximal 5000 Franken.[55] «Verfolgung und Beurteilung» der Verstösse waren primär Aufgabe der kantonalen Gerichte, das EVD erhielt allerdings die Befugnis, Geldbussen sowie Konfiskationen auch selbständig und – was später vom Staatsrechtsprofessor Fritz Fleiner als besonders stossend empfunden wurde – «endgültig» zu verhängen.[56] Das Departement konnte schliesslich alle seine durch den Beschluss erhaltenen Kompetenzen an die AIK oder die weiterhin in Zürich ansässige SBZ übertragen.

Das EVD tat dies mit einer noch am selben Tag erlassenen Verfügung betreffend eine neue «Organisation der Baumwollzentrale».[57] Deren Kommission, in der nun Beamte des Departements ebenso wie Vertreter der «an der Baumwollindustrie interessierten Fabrikanten- und Handelskreise» sassen, hatte fortan nur noch beratende Funktion. Den Vorsitz des Gremiums übernahm der Ingenieur Heinrich Wagner, Chef der AIK, Mitglied der SSS und Direktor des Zürcher Elektrizitätswerks (siehe Kapitel 5.3).[58] Die SBZ selbst erhielt den Auftrag, dem EVD neue Höchstpreise, Bestandsaufnahmen, Beschlagnahmungen oder

Handelsvorschriften vorzuschlagen, und war ebenso für deren Umsetzung und Überwachung, insbesondere was den Import und Export von Baumwollprodukten anging, verantwortlich. Finanziert aus Gebühren für die ausgestellten Handelskonzessionen, wurde die Zentralstelle schliesslich ermächtigt, Inspektionen bei Industrie und Handel durchzuführen und dabei falls nötig die Hilfe der kantonalen Polizeibehörden in Anspruch zu nehmen.

Rechtsstreitigkeiten, die im Zuge der Umsetzung der neuen Erlasse entstanden, sollten durch ein spezielles Schiedsgericht entschieden werden, dessen Entscheide «einem rechtskräftigen Urteil des Bundesgerichtes gleichgestellt» waren.[59] Letzteres galt im Übrigen auch für die im vorangegangenen Regierungsbeschluss festgelegten Strafbefugnisse des EVD, die seit Mai 1918 eine vom Bundesrat gewählte Strafkommission des Departements ausübte.[60] Neben genaueren Vorschriften zum Ablauf der Konzessionierung und zur Kontrolle des Handels durch die SBZ folgten bis Ende November 1918 noch neue Höchstpreise sowie letzte Bestandsaufnahmen.[61] Dieser Ausbau der notrechtlichen Regulierung des Baumwollhandels war allerdings nur von kurzer Dauer. Nachdem die meisten Vorschriften schon in den Monaten nach dem Waffenstillstand wieder aufgehoben werden konnten und nur noch wenige Massnahmen für den geregelten «Abbau von der Kriegswirtschaft zur Friedenswirtschaft» aufrechterhalten blieben, stellte die Baumwollzentrale ihre Tätigkeit im Sommer 1919 ein.[62]

5.2 Rationieren, sparen, steigern – neue Methoden der Kriegswirtschaft ab 1917

Die zahlenmässige Zunahme der Notrechtsetzung ab dem Sommer 1917 hing nicht nur mit der Ausweitung der notrechtlichen Massnahmen auf neue Wirtschaftsbereiche zusammen, sondern ebenso mit der überaus grossen Menge an Erlassen, welche die bereits bestehenden Regulierungsvorhaben an die ökonomische Lage anzupassen versuchten. Hierbei handelte es sich also nicht um neue staatliche Interventionen, sondern um Erlasse, mit denen die Departemente bestehende Vorschriften wie Höchstpreise oder Ausfuhrverbote im Abstand von zum Teil nur wenigen Wochen an die sich rasch verändernden wirtschaftlichen Bedingungen der letzten Kriegsjahre anpassten.[63] Immer häufiger ging die Verwaltung so wie im geschilderten Fall der Baumwolle vor, dass sie kurz nach einem grundlegenden Bundesratsbeschluss eine oder gleich mehrere ausführliche Departementsverfügungen sowie ein Schreiben an die Kantone mit allgemeinen Erläuterungen erliess.[64] Dagegen wird in der quantitativen Perspektive weniger gut sichtbar, dass der Bundesrat, gestützt auf seine Vollmachten, 1917 auch neue wirtschaftspolitische Wege einschlug. Drei Bündel von notrechtlichen Massnahmen, die mit der Verwaltung der Mangelwirtschaft in der zweiten Kriegshälfte zusammenhingen, stechen dabei besonders hervor: die Rationierung von Rohstoffen und Nahrungsmitteln, die Versuche zur Reduktion des Verbrauchs dieser

zurück

Waren durch Sparvorschriften sowie diejenigen Noterlasse, die sich unter dem weiten Begriff «Hebung» der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion innerhalb der Schweiz einordnen lassen.[65]

Rationierung, also die «Beschränkung des Produzenten, Händlers oder Konsumenten auf eine bestimmte ihm zuzuteilende Menge eines bestimmten Gutes», war eine Erfahrung, die früher oder später in allen Ländern gemacht wurde, in denen durch die ökonomischen Verwerfungen des Weltkriegs eine Knappheit von Gütern auftrat.[66] Für die Bevölkerung in den kriegführenden wie in den neutralen Staaten bedeutete sie, dass Waren des täglichen Bedarfs wie Milch oder Brennholz nur noch in begrenzten Mengen und gegen die Abgabe von behördlich zugeteilten Marken oder Karten erhältlich waren. Aus der Sicht des Staats war diese Beschränkung des Konsums ein radikales, jedoch notwendiges Instrument, um das schrumpfende Warenangebot erfassen und bedarfsgerecht auf die Verbraucher verteilen zu können. Der Markt, in dem sich Preise und Mengen bislang aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergeben hatten, wurde damit unter eine obrigkeitliche Zwangsverwaltung gestellt, die mannigfache ökonomische und soziale Nebenwirkungen nach sich zog.[67]

Während Österreich-Ungarn, Russland und das Deutsche Reich bereits 1915 mit der Rationierung einzelner Verbrauchsgüter begannen, befassten sich die Schweizer Bundesbehörden erst seit dem Winter 1916/17 mit Massnahmen zur staatlichen Bewirtschaftung von Waren.[68] Die Erfahrungen der Nachbarstaaten mit der Rationierung waren zwar etwa vom Oberkriegskommissariat «ohne Unterbruch» verfolgt und die betreffenden Vorschriften aus dem Ausland beschafft worden – ausserdem tauchten schon im zweiten Kriegsjahr in der Presse vereinzelte Empfehlungen zu deren Nachahmung auf –, aber der Bundesrat lehnte ein solches Vorgehen beharrlich ab.[69] In seiner Antwort auf ein 1916 in der Herbstsession des Ständerats eingereichtes Postulat zur Verbesserung der Kartoffel- und Fleischversorgung erklärte Edmund Schulthess, dem Bund fehlten die Mittel zu einer Erfassung, Beschlagnahmung und Verteilung der Ernte nach deutschem Vorbild und er wolle ausserdem den seit Kriegsausbruch durch Höchstpreise und Handelsvorschriften bereits stark eingeschränkten Handlungsspielraum der Landwirtschaft nicht noch weiter antasten: «Der unmittelbare Verkehr zwischen Verbrauchern und Produzenten bleibt frei. […] Wir müssen uns in unserm kleinen Lande damit abfinden, dass man sich gewissen Gesetzen des Wirtschaftslebens nicht entziehen kann, und dass man auch einige Unannehmlichkeiten auf sich nehmen muss.»[70]

Unter dem Eindruck der Versorgungsprobleme, die sich nach der Wiederaufnahme des U-Boot-Kriegs und der geringen Ernte des Vorjahres ankündigten, begann der Bundesrat im Februar 1917 von dieser Position langsam abzurücken.[71] Zunächst beschränkte er sich auf abgeschwächte Formen der Rationierung, wie sie auch in Grossbritannien oder den Vereinigten Staaten von Amerika zum Einsatz kamen.[72] Sie umfassten unter anderem die in Kapitel 4.2 erwähnten «fleischlosen Tage», das auf einen Vorschlag der Neutralitätskommission zurückgehende,

aber nach Ansicht des OKK nicht besonders wirksame Verbot des Verkaufs von frisch gebackenem Brot, einen Beschluss gegen das Anhäufen von Lebensmittelvorräten, neue Vorschriften zur Verwendung von Getreide sowie Flugschriften und Kurse mit Ratschlägen zum sparsamen Umgang mit Nahrungsmitteln im Haushalt.[73] Die «Erzielung einer gleichmässigen Verteilung» von Lebensmitteln überliess der Bundesrat vorerst den Kantonsbehörden.[74] Anfang Februar 1917 erteilte er diesen den Auftrag, die durch Einfuhrmonopole bereits der staatlichen Kontrolle unterliegenden «Monopolwaren» Zucker und Reis selbst an die Konsumenten abzugeben. Bis Januar 1918 weitete das SMD diesen Beschluss auf Mais, Teigwaren, Hafer- und Gerstenprodukte aus.[75] Alle bestehenden Vorräte dieser Nahrungsmittel wurden beschlagnahmt und vom OKK in monatlichen Kontingenten unter Berücksichtigung der «besonderen Lebensverhältnisse der verschiedenen Landesgegenden» direkt auf die Kantone verteilt.[76] In welcher Form sich der Weiterverkauf gestaltete und auf welche Methoden sie dabei zurückgriffen, war den lokalen Verwaltungen freigestellt – sie mussten ihre Massnahmen lediglich vom Bund genehmigen lassen und durften die kontingentierten Waren nur an bestimmte Konsumenten liefern. Eine vergleichbare Verteilung nach Ermessen der Kantone wurde wenig später auch für die Milch beschlossen.[77] Trotz Versorgungsengpässen und Mahnungen des OKK, rasch und einheitlich vorzugehen, entschied sich der Bundesrat für diese föderalistische Lösung, was nicht zuletzt auf den Widerstand von Produzenten, Konsumentenvertretern und Kantonsbehörden zurückzuführen war. Diese lehnten eine weitergehende Rationierung von Nahrungsmitteln durch den Bund an einer Konferenz im April 1917 noch deutlich ab.[78]

Ausserhalb der Lebensmittelversorgung kam es dagegen schon einige Monate später, im Juli 1917, zur ersten Verteilung einer Ware auf Bundesebene: zur Rationierung von Treibstoffen für Motorfahrzeuge durch die Warenabteilung des EVD. Der diesbezügliche Erlass machte die Benutzung eines Autos oder Motorboots vom Besitz einer behördlichen Fahrbewilligung abhängig und teilte alle Fahrzeuge gemäss «dem Grade der Wichtigkeit ihrer Verwendung» in vier Kategorien ein, nach denen sich die Ausstattung mit Bezugskarten für Benzin richtete.[79] Eine Zuteilung, die dadurch wesentlich erleichtert wurde, dass der Bund durch eine im Herbst 1916 aus militärischen Überlegungen angeordnete «Zählung der Motorfahrzeuge» bereits über Daten zu den in der Schweiz vorhandenen Benzinverbrauchern verfügte.[80] Der knappe Treibstoff, dessen Einfuhr bereits seit mehr als einem Jahr dem Einfuhrmonopol des EVD unterlag, sollte in erster Linie «den dringendsten Bedürfnissen der Armee und der Industrie reserviert» bleiben.[81] Für die Kategorisierung der einzelnen Fahrzeuge, die Erteilung von Fahrbewilligungen und die Festsetzung der Rationierungsmengen war die eidgenössische Brennstoffkommission, für die Durchsetzung waren die Kantonsbehörden zuständig.[82] Aus Sicht der Bundesverwaltung scheint die kantonale Kontrolle der Rationierung allerdings nicht genügend konsequent durchgeführt worden zu sein, denn mit Verweis auf sinkende Benzinimporte ermahnte

zurück

Edmund Schulthess die Polizeibehörden im Herbst 1917 noch einmal, den Gebrauch von Personenwagen stärker zu überwachen sowie Fahrzeughalter, die ihre Rationen für blosse Sonntags- und «Vergnügungsfahrten» missbrauchten, der Warenabteilung zu melden und vom neuen Verteilsystem auszuschliessen.[83] «Angesichts der oft vollständig unzureichenden kantonalen Gerichtsurteile wegen Widerhandlungen» gegen die Bestimmungen zur Treibstoffrationierung übertrug der Bundesrat deren Strafkompetenzen schliesslich direkt dem EVD.[84]

Die Rationierung des Treibstoffs für Motorfahrzeuge ist nicht nur bemerkenswert, weil das EVD hierbei erstmals festgelegte Mengen eines Produkts nach ihrer (vermuteten) volkswirtschaftlichen beziehungsweise militärischen Bedeutung direkt den verschiedenen Konsumenten zuteilte – die Massnahme ist auch eines der deutlichsten Beispiele, wie sich privatwirtschaftliche Interessen fast unmittelbar in eine notrechtliche Regulierung übersetzen liessen. Als ab 1916 nur noch ein knappes Viertel der vor dem Krieg importierten Mengen an Benzin und Benzol in die Schweiz gelangte, gleichzeitig aber der Bedarf an Erdölprodukten in Landwirtschaft und Industrie stieg, koordinierten sich die «am Motorwagenverkehr interessierten Gruppen» zunächst untereinander und traten dann Anfang Juni 1917 direkt mit dem Chef der Warenabteilung Emil Schwarz (siehe Kapitel 4.2) in Verbindung.[85] Nachdem dieser von einer Auslandsreise mit dem Ziel einer Verbesserung der Benzinzufuhr ergebnislos zurückgekehrt war und das EVD den Erlass eines allgemeinen Autofahrverbots ins Auge fasste, intervenierte die Branche mit Rückendeckung weiterer Verbände erneut bei Schwarz und unterbreitete der Warenabteilung einen eigenen, «fachmännisch begründeten» Vorschlag, wie die Verteilung der schwindenden Benzinvorräte «nach praktischen und vor allem nach gerechten Grundsätzen» durchgeführt werden konnte. Der Noterlass, den der Bundesrat dann schon am 14. Juli 1917 beschloss, entsprach in weiten Teilen diesem Entwurf und durch die Besetzung der massgeblichen Brennstoffkommission mit «15 Fachmännern der Automobilbranche» konnten sich die privatwirtschaftlichen Akteure nicht nur rechtlich, sondern auch personell in der Benzinrationierung platzieren.[86]

Der so zustande gekommene Verteilmechanismus geriet allerdings schon im Herbst 1917 ins Kreuzfeuer der Kritik, namentlich vonseiten des Automobilhandels. Die Brennstoffkommission hatte inzwischen die Abgabe an zwei der vier Fahrzeugkategorien gänzlich eingestellt, wodurch «das Personenauto beinahe völlig von der Strasse» verschwand.[87] Die zeitweilige Stilllegung des Automobilverkehrs war auch aus militärischer Sicht problematisch, da die Armee für die Ausstattung ihres «Motorwagendiensts» auf die privaten Fahrzeugbesitzer angewiesen war. Das Armeekommando befürchtete, dass die nicht mehr regelmässig benutzten und deshalb vernachlässigten Wagen im Fall einer Requirierung unbrauchbar sein würden. Laut Generalstabschef Sprecher waren beim Aufgebot zum Landesstreik dann tatsächlich «die wenigsten [Automobile] fahrbereit; die welche kamen, waren meistens nach kurzem Gebrauch ausbesserungsbedürftig».[88] Die Armee, die ihrerseits Beschwerden wegen schlechten Unterhalts der

einberufenen Fahrzeuge ausgesetzt war, versuchte eine Lockerung der Fahrverbote zu erreichen, indem sie dem EVD Benzin aus eigenen Treibstoffreserven überliess.

Was die Rationierung von Getreide betrifft, sprachen sich im Sommer 1917, nachdem der Kriegseintritt der USA zu einem starken Rückgang der Importe und zu schwindenden Vorräten an Brot und Mehl in den Schweizer Städten geführt hatte, die Wirtschafts- und Konsumentenverbände, die Neutralitätskommissionen und schliesslich auch das Militärdepartement für die Einführung von Brot- und Mehlkarten durch den Bundesrat aus.[89] Auf der Grundlage eines vom OKK ausgearbeiteten Entwurfs, der sich mit einer «strengen Kontingentierung von Kantonen und Gemeinden [...] an das nun seit bald drei Jahren in Deutschland erprobte und bewährte System» anlehnte, und «viel weniger in die persönlichen Freiheiten» eingreifenden Vorschlägen einer vom SMD ernannten Kommission unterbreitete das Departement dem Bundesrat einen Beschluss zur Rationierung von Brot und Mehl, dem die Regierung Mitte August 1917 die Genehmigung erteilte.[90] Ab dem 1. Oktober 1917 war der Kauf von Brot in der ganzen Schweiz nur noch mit der «eidgenössischen Brotkarte» möglich, die in einem komplizierten und nach verschiedenen Bedarfsgruppen gegliederten Bezugssystem vom kurz zuvor als zentrale Koordinationsbehörde geschaffenen Brotamt ausgegeben wurde. Die Normalration belief sich anfänglich auf 250 Gramm Brot pro Tag, wurde allerdings schon im November 1917 auf 225 Gramm gesenkt. Gleichzeitig wurde das notrechtliche Fundament gelegt, um die gesamte Getreideernte der Schweiz und alle vorhandenen Vorräte für die Rationierung zu verwenden.[91] Damit waren die «Grundzüge der Brotversorgung bis Kriegsende» in einer Weise gelegt, die sich zumindest in Teilaspekten an Ernst Laurs «Mobilmachungsplan» vom August 1914 orientierte (siehe Kapitel 3.4).[92]

Schrittweise führte der Bundesrat nach diesem Vorbild nun die landesweite Rationierung weiterer Nahrungsmittel ein. Im März 1918 folgten zunächst die Fett- und die Butterkarte, im Sommer dann die Käsekarte sowie die Kartoffelration und zuletzt am, 1. November 1918, zehn Tage vor dem Waffenstillstand an der Westfront, die Rationierung durch das eidgenössische Milchamt.[93] Parallel kamen weiterhin auch andere Methoden staatlicher Warenverteilung zum Einsatz, beispielsweise für Hausbrandkohle sowie Zeitungspapier im Herbst 1917, für Kartoffeln im darauffolgenden Dezember und für Petroleum im Mai 1918.[94] Dieses Vorgehen führte zu einer Koexistenz unterschiedlichster eidgenössischer, kantonaler und verbandsbasierter Rationierungssysteme, die Überlastungen und Unklarheiten in den mit der Umsetzung betrauten Verwaltungsstrukturen, Verteilkonflikte sowie Divergenzen und Lücken in der regionalen Umsetzung nach sich zogen. Ein Konglomerat von Schwierigkeiten, das auch der Bundesverwaltung nicht verborgen blieb und wiederum die Entstehung einer Vielzahl neuer Noterlasse anregte.[95] Das Eidgenössische Fürsorgeamt schrieb zu diesen Problemen im elften Neutralitätsbericht: «In vielen Gemeinden liegt die schwere Last der gesamten Rationierung, der Durchführung der eidgenössischen Verord-

zurück

nungen und Verfügungen einem einzelnen oder zwei Beamten ob. Darunter leiden die Geschäfte. Die Berechtigten beklagen sich; die Bäcker und Milchhändler klagen; die Abrechnungen werden zu spät erstellt. Obschon guter Wille vorhanden, hält es schwer, die Absichten der Behörden so durchzuführen, wie es sein sollte.»[96]

Stellte die Rationierung für viele Verbraucher eine Beschränkung ihres bisherigen Konsums dar, war die Massnahme aus Sicht der staatlichen Behörden vor allem eine Methode, um knapper werdende Ressourcen nach einer gleichsam mathematischen Gerechtigkeit aufzuteilen. Eine andere Gruppe von Noterlassen diente dagegen der Einsparung von Rohstoffen durch Reduzierung des Verbrauchs. Diese unterschieden sich von den soeben dargestellten Vorschriften vor allem dadurch, dass sie direkt auf die Verwendung in Unternehmen oder Haushalten und nicht nur auf den Verteilprozess einzuwirken versuchten. Die ersten Noterlasse in diesem Zusammenhang befassten sich mit dem Energieverbrauch, der bei Kriegsausbruch zu rund 80 Prozent aus importierter Kohle bestritten wurde.[97] Die Schwierigkeiten bei der Einfuhr dieses Brennstoffs und vor allem die vom Hauptlieferanten Deutschland seit Herbst 1916 in Handelsabkommen durchgesetzten Preissteigerungen und Kompensationsleistungen veranlassten den Bundesrat zu verschiedenen Sparmassnahmen in diesem zentralen Bereich der Energieversorgung.[98] Wie schon in Kapitel 4.2 erwähnt, erteilte das PED den mit Dampf betriebenen Eisenbahn- und Schiffsunternehmen im Januar 1917 einen ersten Auftrag, eine Reduktion ihres Kohleverbrauchs vorzunehmen. Neben Fahrplänen mit vermindertem Betrieb verfügte das Departement zu diesem Zweck die Einstellung des Verkaufs von Generalabonnements, ein Verbot von Extrazügen, Erhöhungen der Billettpreise sowie Ende November 1918 ein Verbot der Personenbeförderung an Sonntagen.[99] Im Zusammenhang mit dem reduzierten Bahnbetrieb wurde auch die Postverwaltung ermächtigt, Schalteröffnungszeiten zu reduzieren, die Arbeitsdauer der Briefträger zu begrenzen und «weniger wichtige» Filialen in den Städten vorübergehend ganz zu schliessen.[100] Energiepolitisches Gegenstück zu diesen Sparvorschriften war die staatliche Förderung und Koordination der Stromproduktion aus Wasserkraft und die Elektrifizierung von Industrie, Transport und Haushalt, um deren Abhängigkeit von importierten Brennmaterialien zu reduzieren.[101]

Versuchte das PED mit diesen Erlassen in erster Linie den Kohleverbrauch der staatseigenen SBB zu vermindern, die in ihren Lokomotiven zwischen 15 und 20 Prozent der in die Schweiz importierten Kohle verbrannten, rückte die Einsparung von Brennmaterialien und Elektrizität in der Privatwirtschaft erst nach der Umstrukturierung der Bundesverwaltung zu Beginn der dritten Phase in den Fokus der Notrechtsetzung (siehe Kapitel 5.3).[102] Nachdem er sich trotz angeblich positiver Wirkungen auf den Energieverbrauch in den Nachbarstaaten gegen die erstmalige Einführung einer Sommerzeit entschieden hatte, machte der Bundesrat im August 1917 die Verwendung von Kohle zur «Erzeugung mechanischer Arbeit» generell von einer Bewilligung der AIK abhängig und beauftragte

die schweizerischen Wasserkraftwerke mit einer Reduktion ihrer Stromabgabe.[103] Zudem ermächtigte der vom EVD vorgelegte Beschluss «zur Einschränkung des Verbrauches an Kohlen und elektrischer Energie» die Kantone, zur Senkung des Energieverbrauchs Ladenöffnungszeiten festzusetzen, den Betrieb von Heizungen in den Haushalten zu begrenzen, das Angebot warmer Mahlzeiten im Gastgewerbe einzuschränken sowie die Schliessung «von öffentlichen Lokalen jeder Art», wie etwa Konzertsälen, Kinos oder Badeanstalten, anzuordnen.[104]

Auf «einmütigen» Wunsch der Kantonsregierungen, die für den kommenden Winter 1917/18 eine «einheitliche und strikte Durchführung» der neuen Vorschriften gefordert hatten, und trotz Bedenken aus Gewerbekreisen gegen Sparmassnahmen, die «tiefer als jede andere [Verordnung] ins wirtschaftliche Leben gewisser Kreise eingreifen», regelte das EVD die Angelegenheit schon zwei Monate später auf Bundesebene.[105] Gemäss Bundesratsbeschluss vom 10. Oktober 1917 mussten nun sämtliche Läden und Verkaufsstände an Sonntagen geschlossen bleiben. Unter der Woche hatten sie sich zusammen mit Büros und Schulen an kürzere Öffnungszeiten zu halten. Hotels durften nur noch ein Viertel ihrer Gästezimmer beheizen und in ihren Gesellschaftsräumen eine Höchsttemperatur von 16 Grad Celsius nicht überschreiten. Für Restaurants galt 23 Uhr als Sperrstunde. Zudem herrschte im Gastgewerbe ab 21 Uhr ein Verbot warmer Mahlzeiten und Getränke. Noch weiter gingen die Betriebseinschränkungen für Veranstaltungs- und Versammlungsorte wie Theater und Kinos, wo die Innentemperatur auf sogar nur 13 Grad begrenzt wurde.[106]

Auch wenn Edmund Schulthess im Kreisschreiben zum Beschluss vom Oktober 1917 betonte, dass sie «als Minimum dessen zu betrachten [sind], was zur Erzielung von Ersparnissen geschehen muss», waren die Vorschriften aus Rücksicht auf Gewerbe, Handel und Industrie in der Umsetzung weniger strikt, als es der Wortlaut der Erlasse vermuten liess.[107] In vielen Bereichen waren Ausnahmeregelungen durch die Kantone oder das EVD möglich, für «Bildungsstätten» wie Schulen, städtische Theater und Konzertsäle, aber auch für Banken sahen die betreffenden Erlasse Lockerungen bereits explizit vor. Dagegen weisen auffallend strenge Vorschriften für «Kinos, Variétés, Cabarets und ähnliche Vergnügungsetablissemente» darauf hin, dass es bei der Regulierung um mehr ging als nur den sparsamen Umgang mit Kohlevorräten.[108] Tatsächlich merkte Schulthess an, «dass die Vorschriften des Art. 6, welche gewisse Vergnügungsetablissemente empfindlich treffen werden, nicht nur zur Erzielung von Ersparnissen an Kohle und elektrischer Energie, sondern auch zur Bekämpfung der sich fortwährend steigernden Vergnügungssucht […] angezeigt erschienen».[109]

Stärker noch als bei der Verteidigung der Vollmachten im Februar 1916 (siehe Kapitel 4.3), als es um die generelle Akzeptanz des Ausnahmezustands ging, verbanden sich Ende 1917 kriegswirtschaftliche Steuerung und Versorgungspolitik mit obrigkeitlichen Vorstellungen von einer richtigen, der Kriegslage angemessenen Lebensführung. Nachdem sich der Bundesrat im Oktober 1914 noch gegen ein allgemeines «Kinematographenverbot» entschieden hatte, wurden mit den

zurück

Vollmachten nun erstmals Einschränkungen der Freizeitgestaltung vorgenommen, die bei all jenen Akteuren auf fruchtbaren Boden fielen, denen Unterhaltungsangebot und Konsumverhalten des frühen 20. Jahrhunderts ein Dorn im Auge waren.[110] Bereits beim Verbot des Sonntagsverkaufs Mitte 1917 hatte das EVD erklärt, damit ein «längst aufgestelltes soziales Postulat»[111] erfüllt zu haben, und als das Departement im April 1918 eine allgemeine Lockerung der Sparmassnahmen vornahm, beliess es eine ganze Reihe der erwähnten Beschränkungen in Kraft.[112] Nicht weil die Kohleknappheit sich nach dem Winter 1917/18 weiter verschärft hatte, sondern weil die Noterlasse «in weiten Kreisen als soziale Wohltat empfunden» worden seien und eine Mehrheit der Kantonsregierungen deren Beibehaltung ausdrücklich wünschte.[113] Im zehnten Neutralitätsbericht rechtfertigte der Bundesrat den Entscheid zum einen mit dem Hinweis auf die weit schwereren Entbehrungen, die der Krieg dem Ausland gebracht habe, zum anderen stellte er es als eine seiner wichtigsten Aufgaben dar, der Schweizer Bevölkerung eine der Situation gebührende Selbstbeschränkung aufzuerlegen:

> «Wie ohne weiteres zuzugeben ist, findet dieser Beschluss seine Rechtfertigung nur zum kleinsten Teil in der Notwendigkeit Licht und Brennmaterialien einzusparen. […] Es kann einem Zweifel nicht unterliegen, dass sich unser Volk in seiner grossen Mehrheit des ausserordentlichen Ernstes unserer Lage noch immer nicht bewusst ist. Behördliche Massnahmen, die geeignet sind, dieses Bewusstsein zu wecken, dürften deshalb schon an und für sich eine gewisse Berechtigung haben. Es gehört aber zweifellos zu den Aufgaben, welche der Bundesbeschluss vom 3. August 1914 dem Bundesrate übertragen hat, für die Erhaltung der Volkskraft zu sorgen, die tunlichste Vermeidung jedes unnötigen Konsums und die möglichste Wahrung der finanziellen Leistungsfähigkeit des einzelnen zu fördern. Wir möchten übrigens auch darauf hinweisen, dass wir in unsern wirtschaftlichen Verhandlungen mit dem kriegführenden Ausland […] nicht selten die Einwendung zu hören bekommen, die Schweiz solle sich eben auch daran gewöhnen, ihre Lebensverhältnisse der allgemeinen Lage entsprechend einzuschränken. Man könne es dem ungleich härter betroffenen Volke in den kriegführenden Staaten nicht zumuten, ungenügende Vorräte mit einem Lande zu teilen, welches nach wie vor in dulci jubilo lebe.»[114]

Ein weiterer Bereich, in dem Noterlasse zur Einsparung von Rohstoffen deutliche Züge einer «kulturpolitisch motivierten Zensur» trugen, war die Papierversorgung.[115] Um den Verbrauch des wichtigen Exportartikels Holz zu senken und weil der Papierbedarf durch die Schaffung der kriegswirtschaftlichen Verwaltung (zum Beispiel für Rationierungskarten) stark angewachsen war, untersagte der Bundesrat am 27. Oktober 1917 Druck und Verbreitung von regelmässig erscheinenden Printmedien, die nicht bereits vor diesem Datum erhältlich waren und deren Publikation sich nicht mit einem «allgemeinen Interesse des Landes» begründen liess. Bei Übertretungen drohten die in kriegswirtschaftlichen Noterlassen mittlerweile übliche Busse bis 20000 Franken sowie die Schliessung

der Druckerei.[116] Auch wenn der Bundesrat mit dem Erlass, anders als bei der Einschränkung des Nachtlebens, offenbar keine anderen Absichten als die Reduktion des Papier- und Holzverbrauchs verfolgte, war dieses Verbot neuer Zeitungen und Zeitschriften im Zeichen notrechtlicher Mangelverwaltung äusserst brisant. Nicht zuletzt weil in der Schweiz seit Kriegsausbruch im Umfeld von Zensur, Propaganda und sozialen Konflikten eine Vielzahl neuer, kontroverser Publikationen auf den Markt gekommen und der Bedarf an Zeitungspapier stark angestiegen war.[117] Die Bundesräte Motta und Ador warnten denn auch davor, bei der Regulierung bestimmte Publikationen zu bevorzugen und sich damit erneut dem Vorwurf einer Verletzung der Pressefreiheit auszusetzen.[118]

Nach Konferenzen mit Wirtschaftsverbänden und Pressevertretern stellte das EVD dann Anfang Dezember 1917 nicht nur Produktion, Verkauf und Export von Papier unter die Aufsicht der AIK, es bezog auch die rund 1600 bestehenden, regelmässig erscheinenden Druckerzeugnisse der Schweiz in das Sparvorhaben ein.[119] Deren Verlage mussten dem Bund nun ihren Papierverbrauch seit 1911 offenlegen und diesen ab dem 1. Januar 1918 im Verhältnis zum Vorjahr um 15 bis 40 Prozent reduzieren. Falls ein Titel nach Kriegsausbruch erstmals erschienen war, betrug die Reduktion bis zu 70 Prozent.[120] Die etablierten Medien wurden mit diesen Vorgaben also deutlich bevorzugt, was sicher auch damit zusammenhing, dass sich der Schweizerische Zeitungsverlegerverein (SZV) erfolgreich in die Ausarbeitung der Noterlasse zur Papierversorgung eingebracht hatte – ja sich sogar selbst als deren «Urheber und Promotor» bezeichnete.[121] Das vom SZV ebenfalls unterstützte Verbot neuer Publikationen wurde ausserdem auf solche, die nach dem 27. Oktober 1917 «wesentlich umgestaltet», erweitert oder an einen anderen Erscheinungsort verlegt wurden, ausgedehnt.[122] Betroffen von den Sparmassnahmen war überdies nicht nur die Presse. Eine Reduktion des Papierverbrauchs sollte ebenso die Verwendung der Schiefertafel in den Schulen und die Verkleinerung von Bankprospekten und Zeichnungsscheinen bewirken.[123]

In der Folge befassten sich Bundesrat und Pressekommission mit zahlreichen Gesuchen von Herausgebern, die neue Printmedien veröffentlichen wollten. Mit Ausnahme einiger Amtsblätter und wissenschaftlicher Zeitschriften wurden sie aber fast immer abschlägig beantwortet.[124] Die Gründung eines Pfarreiblatts in Moutier untersagte die Regierung beispielsweise mit der Begründung: «Diese Zeitung dient nicht dem allgemeinen Landesinteresse. Sie ist nur für einen ganz beschränkten Personenkreis bestimmt, über welchen hinaus sie keinen Einfluss auf das geistige Leben der Schweiz ausübt. […] Religiöse Schriften gibt es schon eine ganze Anzahl, so dass die Gläubigen an diesen schon bestehenden Schriften Anteil nehmen können.»[125] Dem zuvor in Brüssel erschienenen «Bulletin des internationalen Verbandes zum Studium der Verhältnisse des Mittelstandes» erteilte der Bundesrat dagegen seine Genehmigung, weil es «keine politischen oder konfessionellen Tendenzen verfolgen und politisch streng neutral gehalten sein» würde. Ausserdem eröffnete sich mit der Fachzeitschrift die Chance, eine renommierte internationale Organisation in der Schweiz anzusiedeln.[126] Fest-

zuhalten ist zudem, dass das EVD die seit 1917 stark gewachsene landwirtschaftliche Presse im Interesse der Lebensmittelversorgung sämtlicher Papiereinsparungspflichten enthob, der Fabrik der einflussreichen Industriellenfamilie Bally hingegen die Herausgabe einer Arbeiterzeitung untersagte, weil sie nach Ansicht des Departements aufgrund ihrer kleinen Leserzahl zu wenig volkswirtschaftliche Bedeutung besitzen und einen die Sparanstrengungen unterlaufenden Präzedenzfall darstellen würde.[127]

Blieben diese Entscheidungen des Bundesrats über Zulassung oder Verbot von Printmedien wohl nicht zuletzt wegen des relativ geringen Bekanntheitsgrads der betroffenen Titel ohne grössere Resonanz, gerieten die Noterlasse zur Reduktion des Papierverbrauchs durch eine Kontroverse um die von deutschen Exilanten im April 1917 in Bern gegründete «Freie Zeitung» ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit. Mit einem offen antimonarchistischen, pazifistischen sowie (trotz Ablehnung dieses Begriffs) ententefreundlichen Programm, Beiträgen bekannter Autoren wie Hugo Ball, Ernst Bloch oder Carl Albert Loosli, zahlungskräftigen Unterstützern und steigender Auflage wurde diese politische Zeitschrift aus deutscher Sicht zur wohl gefährlichsten Publikation in der Schweiz.[128] Als die Sektion Papierindustrie der AIK im Juli 1918 gegen das Blatt einen Verbotsantrag aufgrund wiederholter Überschreitung der im Noterlass vom 3. Januar 1918[129] vorgeschriebenen Papierkontingente einreichte, tauchte deshalb namentlich von sozialdemokratischer und Westschweizer Seite rasch der Vorwurf auf, der Bundesrat habe hiermit einem Wunsch des Deutschen Reichs nach Ausschaltung einer kritischen Stimme im Ausland Folge geleistet.[130]

Diese Vermutung war nicht ganz unbegründet, enthalten die Sitzungsprotokolle des Bundesrats doch mehrere Fälle, in denen die Regierung nach Beschwerden der deutschen Gesandtschaft in Bern Verwarnungen von Redaktionen, Erscheinungsverbote und Strafverfahren auf der Grundlage der politischen Zensur (siehe Kapitel 3.5) beschloss.[131] Auch gegen die «Freie Zeitung» hatte der deutsche Botschafter Romberg interveniert.[132] Deren Herausgeber wurden Anfang August 1917 denn auch tatsächlich von der EPKK gerügt und erhielten wenig später sogar Besuch von der Berner Polizei, die auf Anordnung des Bundesanwalts die Redaktionsräume durchsuchte und Buchhaltungsunterlagen sowie Adresslisten beschlagnahmte.[133] Die Kritik, er nutze die Vorschriften über die Einsparung von Papier als Vorwand für Zensur und setze die Vollmachten zum Vorteil der Zentralmächte ein, wies der Bundesrat allerdings kategorisch zurück. In einem im «Bundesblatt» veröffentlichten Kommuniqué erklärte er jede Vermutung einer Ungleichbehandlung der Presse oder einer anderen Motivation als die Sicherstellung der Papierversorgung für haltlos:

> «Es handelt sich somit einzig um Massregeln wegen zu starken Papierverbrauchs, wie solche schon wiederholt gegen andere Blätter getroffen worden sind. Politische Beweggründe spielen in keiner Weise mit, und es wird ausdrücklich festgestellt, dass seitens Deutschlands in dieser Angelegenheit irgendwelche Schritte nicht getan worden sind.»[134]

Die Frage, ob sich die Bundesbehörden wirklich auf deutschen Druck hin zum Vorgehen gegen die mit US-Geldern finanzierte «Freie Zeitung» veranlasst sahen und ob nicht viele der seit Herbst 1917 im Bereich der Papierversorgung erlassenen Beschränkungen auch der Bekämpfung unerwünschter Presseinhalte dienen sollten, lässt sich nicht abschliessend beantworten.[135] Jedenfalls erhielten die Herausgeber, die durch eine Umsetzung der behördlich verlangten Reduktion des Papierverbrauchs ein Versinken in der «Bedeutungslosigkeit» befürchteten, von unerwarteter Seite Unterstützung.[136] Hans Sulzer, der neue Botschafter der Schweiz in Washington, setzte sich Ende August 1918 persönlich mit Edmund Schulthess in Verbindung und erreichte mit der Warnung vor einer erneuten Verschlechterung der Beziehungen zu den USA eine Vergrösserung der Papierkontingente – nicht ohne Tadel am Chef der Sektion Papierindustrie wegen seines unkooperativen Umgangs mit der Exilantenzeitung zu üben.[137] Nach dem Krieg behaupteten Vertreter der Papierindustrie gegenüber dem EVD, «ein Papiermangel habe in der Schweiz überhaupt nie bestanden».[138]

Rationierung und Sparmassnahmen betrafen sowohl Waren wie Kohle und Getreide, die zur Deckung des schweizerischen Bedarfs grösstenteils aus dem Ausland eingeführt werden mussten, als auch solche, die wie Milch oder Holz bereits vor dem Krieg innerhalb des Landes produziert wurden. Das dritte und letzte Bündel der Massnahmen, die für die Wirtschaftspolitik des Bundes in der dritten Phase des Ausnahmezustands charakteristisch waren, bestand konsequenterweise aus Noterlassen, welche die Erfassung, Steigerung und Diversifizierung dieser Eigenproduktion zum Ziel hatten. Da dieser Aspekt der Versorgungspolitik, parallel zu den ersten Schritten auf dem Weg zur Rationierung durch die Kantone und zur Abgabe verbilligter Lebensmittel und Brennmaterialien an «Bedürftige», bereits im Frühjahr 1917 Teil der notrechtlichen Gesetzgebung wurde, sind dessen Grundzüge schon in Kapitel 4.2 dargestellt worden. Der allgemeinen Schwerfälligkeit der administrativen Maschinerie des Vollmachtenregimes entsprechend begann die Ausformulierung konkreter Vorschriften und die Umsetzung der Erlasse allerdings erst im Spätsommer 1917.[139]

Im Hinblick auf den organisatorischen Aufwand und den Stellenwert, den ihm der Bundesrat in den Neutralitätsberichten angedeihen liess, war der landwirtschaftliche «Mehranbau» von Brotgetreide zweifellos das wichtigste Unterfangen im Kontext der inländischen Produktionssteigerung.[140] Einerseits war dieses Thema zusammen mit dem Getreidemonopol bereits vor 1914 Bestandteil der Debatte um die «Kriegsbereitschaft» und Selbstversorgung der Schweiz (siehe Kapitel 2.6) gewesen, wie unter anderem Vorstösse des SBV oder die Motion des Luzerner Nationalrats Josef Balmer für eine staatliche «Förderung des einheimischen Getreidebaues» zeigten.[141] Andererseits bestanden, obwohl auch Ernst Laur nach dem Ausbruch des Weltkriegs für eine Ausdehnung der Getreideproduktion geworben hatte, vor allem innerhalb der militärischen Verwaltung starke Bedenken wegen der Dimensionen des hierfür zu schaffenden Koordinations- und Verteilungsapparats. Erschwerend kam hinzu, dass die Bauern mit

zurück

Blick auf die erwartete Preisentwicklung nach dem Krieg vor Investitionen in den Ackerbau zurückschreckten und der Bund keine längerfristigen Abnahmegarantien geben wollte.[142] SMD und EVD beschränkten sich deshalb in den ersten beiden Phasen auf Subventionen für den Anbau von Getreide, Kartoffeln und Gemüse, die Unterstützung der landwirtschaftlichen Forschung und Zucht, «intensive Aufklärungstätigkeit», Lebensmittelkäufe zu attraktiven Preisen, die Befreiung von Landarbeitern vom Militärdienst sowie die Ernennung einer Kommission für die Förderung der Agrarproduktion.[143] Letztere nahm ihre Arbeit im Sommer 1916 auf.[144] Als Balmer und sein Luzerner Ratskollege Franz Moser im Dezember 1914 erneut Massnahmen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion verlangten und damit die Debatte um die Nahrungsmittelversorgung im Krieg eröffneten, versprach Bundesrat Schulthess, die Motionen zu prüfen, räumte aber auch ein, «dass es zum Teil Vorurteile, zum Teil verständliche Befürchtungen gewesen sind, die uns bis jetzt abgehalten haben, den Weg der kräftigen staatlichen Intervention zu gehen».[145]

Offiziell zeigte sich der Bundesrat mit den Resultaten dieser auf Freiwilligkeit und Preispolitik basierenden Förderung der Agrarproduktion zufrieden, die Landwirtschaft habe «die gehegten Erwartungen […] im allgemeinen erfüllt».[146] Doch spätestens im Winter 1916/17 setzte sich zuerst in der Bundesverwaltung, dann auch bei den Kantonen und Landwirtschaftsverbänden die Ansicht durch, dass die so erzielte Steigerung der Getreideanbaufläche von rund sechs Prozent den starken Rückgang der Importe bei weitem nicht ausgleichen konnte. Für effektivere Massnahmen musste auf die Vollmachten zurückgegriffen werden.[147] Dabei ging der Bundesrat nach dem mittlerweile bekannten Muster vor: Der bereits erwähnte Bundesratsbeschluss vom Februar 1917 «betreffend die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion» ermächtigte zunächst die Kantone, wenn nötig zwangsweise «alle zur Förderung der Produktion von pflanzlichen Nahrungsmitteln geeigneten Massnahmen zu treffen, […] alles kulturfähige Land der Lebensmittelversorgung dienstbar zu machen und besonders der städtischen und industriellen Bevölkerung Pflanzland zu beschaffen» (siehe Kapitel 4.2).[148] Gleichzeitig untersagte das EVD die Vergrösserung der Anbaufläche von Nutzpflanzen wie Tabak, die sich nicht zu Nahrungsmitteln verarbeiten liessen.[149]

Der heterogenen, zum Teil den Intentionen des Bundes zuwiderlaufenden, schwer zu überwachenden und deshalb aus zentralstaatlicher Sicht nicht zufriedenstellenden «Hebung der landwirtschaftlichen Produktion» durch die Kantone folgte im Herbst 1917 eine direkte Anordnung des Bundesrats zur Vergrösserung der Anbaufläche von Brotgetreide um 50 000 Hektar. Ein Unterfangen, dessen quantitative Grundlage eine im Juli 1917 erstmals durchgeführte «schweizerische Anbaustatistik» verschiedener landwirtschaftlicher Erzeugnisse bot.[150] Diese Statistik hatte eine Brotgetreideanbaufläche von rund 80 000 Hektar ergeben, die nun durch die Anpflanzung von Korn auf öffentlichen Plätzen, brachliegenden Feldern oder Militärgrundstücken um 60 Prozent vergrössert werden sollte. Dabei standen den Kantonen und Gemeinden dieselben «weit-

gehenden Kompetenzen» in Bezug auf Zwangspacht, Arbeitspflicht, Requisition von Hilfsmitteln und Strafandrohungen zur Verfügung, die sie bereits im Februar 1917 erhalten hatten (siehe Kapitel 4.2).[151] Das geerntete Getreide liess der Bundesrat mit Blick auf die wenig später folgende Rationierung von den Kantonen beschlagnahmen.[152]

Die zur Durchführung des Anbauzwangs aufgebaute Organisation bezeichnete das EVD im Mai 1918 als «gelungen», das Resultat angesichts der erschwerten Umstände als «ein recht gutes».[153] Allerdings zeigen die starken Schwankungen bei der Erfüllung der staatlichen Vorgaben und die lückenhafte Datenlage, wie schwer nicht nur die Umsetzung, sondern auch Messung und Beurteilung des verordneten «Mehranbaus» waren. Während der zehnte Neutralitätsbericht festhielt, das gesteckte Ziel sei bis Sommer 1918 zu zwei Dritteln erreicht worden, kam die 1919 wiederholte Anbaustatistik auf nur knapp 50 Prozent. Mit starken Widerständen der Kantone konfrontiert und da deutlich wurde, dass der Anbauvermehrung letztlich Grenzen gesetzt waren, die ausserhalb des Wirkungsbereichs von Noterlassen lagen, verzichtete der Bundesrat bei der erneuten Regelung der Brotversorgung im Mai 1918 aber auf eine Ausdehnung der bestehenden Massnahmen.[154]

Verschiedene Faktoren führten dazu, dass der Anteil der inländischen Produktion am Getreidekonsum der schweizerischen Bevölkerung bis Kriegsende (nach Berechnungen des SBV) auf fast 50 Prozent anstieg.[155] Im Licht der durchwachsenen Resultate des staatlichen Produktionszwangs ging die 1942 gemachte Aussage Ernst Laurs, «ohne die Inlandsproduktion wäre damals in der Schweiz Hunger und Not eingekehrt», aber vermutlich zu weit – dies war ebenso dem Abschluss eines neuen Lieferabkommens mit den USA im Dezember 1917 zu verdanken.[156] Zumal der forcierte Anbau von Brotgetreide für die Bevölkerung eine Abnahme der Futterproduktion nach sich zog, die über das Kriegsende hinaus die Fleisch-, Milch- und Käseversorgung beeinträchtigte (siehe Kapitel 6.4).[157] Nicht unterschätzt werden darf hingegen die «psychologische Wirkung», welche die Vorläuferin der späteren «Anbauschlacht» des Zweiten Weltkriegs zusammen mit der Rationierung durch ihre öffentliche Sichtbarkeit und die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten entfalten konnte. Ein Umstand, auf den auch der Bundesrat Wert legte, wie die im Vergleich mit anderen Themen detailliertere Darstellung der landwirtschaftlichen Produktionssteigerungen in den Neutralitätsberichten zeigt.[158]

Das notrechtliche Programm zur Steigerung der Lebensmittelproduktion ab 1917 beschränkte sich nicht auf Brotgetreide. Im Verlauf der dritten Phase bezogen die Bundesbehörden auch Kartoffeln, Mais, Gemüse, Obst, Nüsse sowie die bereits zuvor regulierte Milcherzeugung in die Anstrengungen mit ein, welche nicht nur Produktionsziele, sondern auch Vorschriften zu Pflanzung, Ernte, Verarbeitung und Lagerung umfassten.[159] Flankiert wurden diese Versuche, die Landwirtschaft auszubauen, von Noterlassen, die Regeln für die Produktion in urbanen Gegenden, den Verkauf landwirtschaftlicher Grundstücke, die Schäd-

lingsbekämpfung, den Aufbau einer effizienteren Organisation der kantonalen Landwirtschaftsbehörden sowie den Einsatz von internierten ausländischen Soldaten, Schülern und Arbeitslosen im Ackerbau aufstellten.[160] Zudem richtete der Bund Subventionen für «Bodenverbesserungen» und «Innenkolonisation» aus, förderte die Selbstversorgung von Haushalten mit geringen Einkommen und verpflichtete die schweizerische Industrie zur Herstellung von Maschinen, Werkzeugen, Kunstdünger und Futter.[161]

Was die Versorgung mit Rohstoffen und Produkten betraf, die nicht der menschlichen Ernährung dienten, sprach der Bundesrat Ermächtigungen für die zwangsweise Erschliessung beziehungsweise Ausbeutung von Kohle-, Metall-, Torf- und Holzvorkommen in der Schweiz aus und förderte die bereits erwähnte Stromerzeugung aus Wasserkraft.[162] Mit dem Beschluss «über Massnahmen betreffend industrielle und gewerbliche Produktion» wurden dem EVD Ende 1917 die rechtlichen Instrumente in die Hände gelegt, um generell «die Herstellung von Gegenständen, für welche ein dringendes Bedürfnis in der Schweiz nicht besteht», zu verbieten und umgekehrt «die Herstellung bestimmter Gegenstände […] und die Verwendung bestimmter Rohstoffe und Halbfabrikate» anzuordnen.[163] Neben diese Massnahmen traten schliesslich verschiedene Erlasse, die Zeugnis für den Erfindungsreichtum ablegen, der durch die ökonomischen Schwierigkeiten des Weltkriegs geweckt wurde. Darunter fiel die Sammlung von Maikäfern und Kastanien als Tierfutter und Dünger ebenso wie die Gewinnung von Fett aus Leder, Kernen und Knochen sowie eine ganze Reihe von Vorschriften, die sich mit der «zweckmässigsten Verwertung» verschiedener Abfallstoffe wie Hauskehricht, Altkleider, Altpapier oder Metallschrott – der bislang «ungehobenen Naturschätze unseres Landes» – befassten (siehe Kapitel 4.2).[164]

Es war kein Zufall, dass die meisten dieser Erlasse im oder nach dem Winter 1917/18 entstanden. Als sich zu diesem Zeitpunkt die Versorgungssituation der Schweiz zum vermutlich kritischsten Stand der ganzen Kriegszeit zuspitzte, wurden auch die Kritik an der Wirtschaftspolitik des Bundes und der Ruf nach Massnahmen zur Steigerung der Binnenproduktion lauter – sowohl inner- wie ausserhalb des Bundeshauses.[165] Für die Entwicklung des Vollmachtenregimes stellte dieser Zeitraum aber vor allem deshalb ein Umbruch dar, weil die Noterlasse des Bundesrats nun weit mehr als in den vorangegangenen Phasen auf eine direkte Beeinflussung des Individuums und eine Regulierung des privaten Lebens durch den Staat abzielten. Wie in den kriegführenden Ländern geriet auch in der Schweiz «die Privatsphäre des Individuums […] stärker als je zuvor in den Fokus staatlichen Handelns».[166] Verdeutlichen lässt sich dieser Zugriff auf das Alltagsleben etwa an einem Bundesratsbeschluss, der im Januar 1918 eine weitere «Vermehrung der Lebensmittelproduktion» durch die Mobilisierung der «städtischen und industriellen Bevölkerung» und die Zentralisierung des dafür geschaffenen Steuerungsapparats zu erreichen versuchte.[167] Der Erlass richtete sich nicht mehr nur an Verbände, Unternehmen oder die Behörden von Kantonen und Gemeinden, sondern er verpflichtete jetzt auch direkt «Private», «alle geeigne-

ten Personen» und überhaupt «Jedermann» zur Teilnahme am Ackerbau.[168] «Die immer ernster werdenden Verhältnisse in der Lebensmittelversorgung unseres Landes nötigen uns zur äussersten Anspannung aller Kräfte», schrieb Edmund Schulthess im zugehörigen Kreisschreiben, «es ist dazu […] die Mitarbeit des ganzen Volkes notwendig.» Sollte sich dies nicht auf freiwilliger Basis verwirklichen lassen, stellte der Bundesrat die Einführung einer «Zivildienstpflicht» in Aussicht (siehe Kapitel 6.1).[169]

Zwar war die «dictature des pleins pouvoirs» in ihren verschiedenen Ausprägungen bereits in den ersten beiden Phasen nach Kriegsausbruch zur politischen Realität vieler Schweizerinnen und Schweizer geworden, jedoch bewegten sich Ausarbeitung und Umsetzung der staatlichen Interventionen zum grössten Teil in ökonomischen und politischen Sphären, die eine gewisse Distanz zur Alltagswelt besassen und deshalb eine eher indirekte Wirkung darauf ausübten.[170] Aber spätestens im letzten Kriegsjahr wuchsen die hoheitlichen Praktiken des Vollmachtenregimes, entsprechend der zitierten Feststellung von Fritz Baer, in derart viele Bereiche des Alltags wie die Ernährung, den Konsum, die Freizeitgestaltung, die Mobilität, die Wohnungssuche oder die Berufsausübung hinein, dass sie zum festen Bestandteil der Kriegserfahrung und zu einer neuartigen Manifestation des Staatlichen in der Öffentlichkeit wurden. Eine Entwicklung, die auch der Bundesverwaltung nicht verborgen blieb. Im April 1918 wurden dort Vorkehrungen diskutiert, wie sich die Eingriffe der kriegswirtschaftlichen Kontrollorganisationen «in die Rechtssphäre des Einzelnen (namentlich Haussuchung und Beschlagnahme)» mit den kantonalen Polizeibehörden in Einklang bringen und «missliche Vorfälle» verhindern liessen (Abb. 5).[171] Wie das Vollmachtenregime in den Alltag eindrang, lässt sich nicht zuletzt an der steigenden Zahl von Begnadigungsgesuchen ermessen, die der Bundesrat den eidgenössischen Räten zur Beurteilung überwies. Enthielten die diesbezüglichen Berichte 1914 noch 45 Gesuche, waren es 1918 bereits 175, 1919 sogar 303, von denen rund zwei Drittel auf Strafbestimmungen der Noterlasse (vor allem wegen Schmuggel, Spionage, Wucher und Übertretungen der Energiesparvorschriften) zurückgingen.[172]

Die Folge dieser verstärkten Präsenz des Ausnahmezustands in der Alltagserfahrung war, dass Strukturen und Funktionsweise des politischen Systems wieder öffentlich debattiert wurden (siehe Kapitel 5.3 und 6.1). Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte hierbei, dass in der kriegswirtschaftlichen Versorgungspolitik die Exportindustrie, die Landwirtschaft, die öffentliche Verwaltung und – allerdings weniger stark als in den ersten beiden Phasen – die Armee gegenüber Privathaushalten, Gastronomie und Gewerbe einen deutlichen Vorrang besassen, wenngleich mit zunehmender Kriegsdauer auch viele Fabriken und Ämter von notrechtlichen Betriebseinschränkungen, Rationierungen und Sparvorschriften betroffen waren.[173] Was an Kohle, Gas, Elektrizität, Benzin und Papier durch die staatlich verfügte Senkung der Raumtemperatur im Wohnzimmer, den Ausfall von Schnellzügen, «Sensations- und Verbrecherfilmen», durch Fahrverbote für Personenwagen oder die Kürzung von Tageszeitungen eingespart

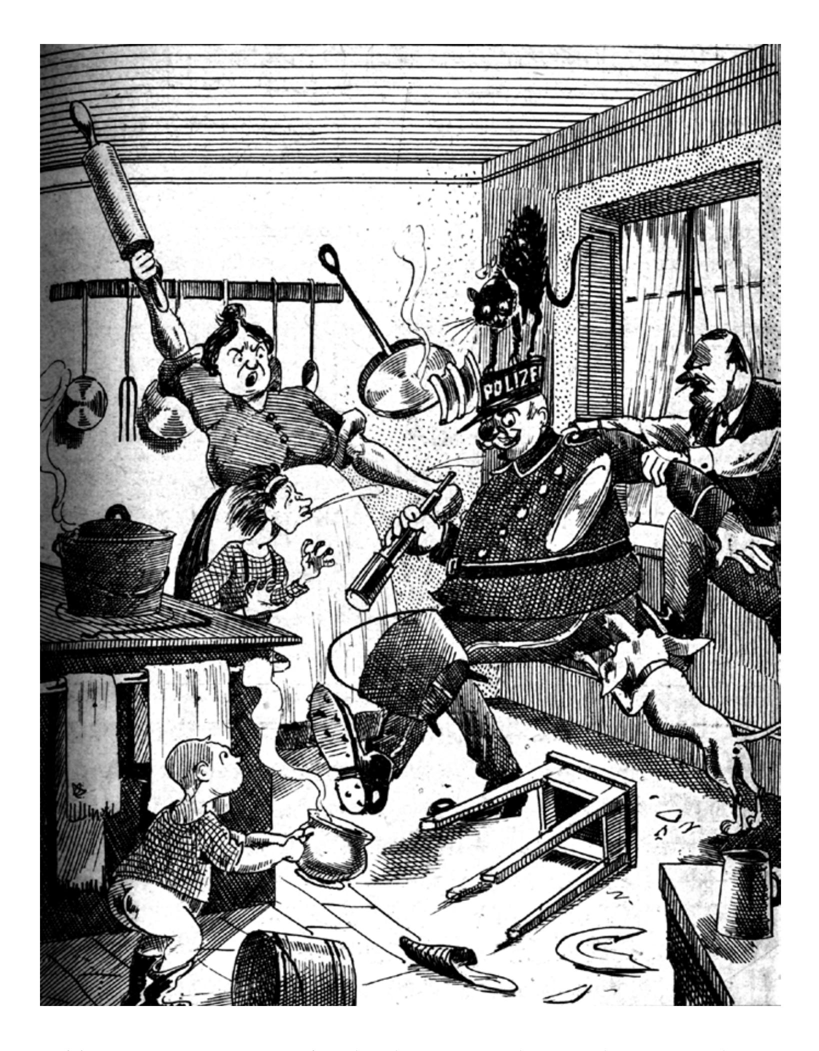


Abb. 5: Mit vereinten Kräften hindert eine Basler Familie einen Polizisten an der Kontrolle der «fleischlosen Tage». Le petit Suisse, Nr. 23, 17. März 1917, S. 5.

wurde, konnte in jenen Betrieben von Industrie und Landwirtschaft zur Anwendung kommen, die zwar auch für den Bedarf innerhalb der Schweiz, vor allem aber für den Kompensationshandel mit dem kriegführenden Ausland produzierten.[174] Die Mechanismen, mit denen sich die Noterlasse auf Wirtschaft und Gesellschaft im Weltkrieg auswirkten, waren allerdings nicht der einzige Bereich des Vollmachtenregimes, der ab dem Sommer 1917 tief greifenden Veränderungen unterlag.

5.3 Vom «System Hoffmann» zur «Ära Schulthess»

Es war kein gutes Zeugnis, das Julian Grande dem gerade erst zurückgetretenen Politiker am 22. Juli 1917 in der «New York Times» ausstellte. Im Gegenteil, der englische Journalist breitete vor seiner Leserschaft eine wahre Schmähschrift über Wirken und Mentalität einer der einflussreichsten Persönlichkeiten der Schweizer Politik im Ersten Weltkrieg aus. «Born of german parents», habe Bundesrat Arthur Hoffmann zwar offiziell im Dienst der Eidgenossenschaft gestanden, in Tat und Wahrheit aber stets die Interessen des Deutschen Reichs verfolgt: «There is no doubt that throughout his political career he has been a German agent, possibly sometimes unwittingly.»[175] Als Aussenminister sei Hoffmann für das Schweigen des Bundesrats während der deutschen Invasion Belgiens verantwortlich gewesen, habe die neutralitätswidrigen Aktivitäten des deutschen Geheimdiensts in der Schweiz ebenso wie die betrügerische Umgehung von SSS-Bestimmungen durch Beamte des Politischen Departements gedeckt – und auf der anderen Seite den Mittelmächten gegenüber kritisch eingestellte Journalisten und Diplomaten nach Kräften bekämpft.[176] Mit einer «pseudo-Prussian rule», so Grande weiter, sei Hoffmann seit Kriegsausbruch die tonangebende Figur nicht nur einer «slavishly […] under German mental domination» stehenden Deutschschweiz, sondern auch innerhalb der Landesregierung gewesen:

> «Herr Hoffmann, in short, so dominated the other six Federal Councilors (corresponding to Ministers) that his period of office was known the ‹Hoffmann system› or the ‹Hoffmann régime›. […] It was notorious that he seldom or never consulted his colleagues or the heads of divisons under him. […] He deceived many, not only Swiss, but also others by his extreme reserve and by a cunning and a craftiness bordering on the superhuman. He virtually ruled Switzerland as far as her foreign relations were concerned.»[177]

Was war geschehen, dass die Schweiz sich kaum ein Jahr nach den Affären um Obersten, Obrecht und Eisenbahnen erneut im Strudel einer «internal crisis» befand, dass der Graben zwischen lateinischer und deutscher Schweiz tiefer denn je aufzubrechen schien? Den aussenpolitischen Hintergrund für die harsche und in vielen Teilen überzogene Kritik des Journalisten bildete die nach ihrem Kriegseintritt markant schärfere Haltung der Vereinigten Staaten von Amerika gegenüber der Schweiz.[178] Unmittelbarer Anlass war dagegen der Ausgang der «Hoffmann-Grimm-Affäre».

Kurz nachdem er bereits einen vom Deutschen Reich arrangierten Transfer der russischen Exilanten um Wladimir Lenin aus der Schweiz nach Petrograd stillschweigend gebilligt hatte, schritt Aussenminister Hoffmann im Mai 1917 zu einer letzten, die ideologischen Grenzziehungen der Zeit transzendierenden Offensive.[179] Ohne Wissen seiner Kollegen im Bundesrat unterstützte er die Bemühungen des ebenfalls ins revolutionäre Russland gereisten Robert Grimm zur Vermittlung eines Waffenstillstands zwischen den Mittelmächten und dem osteuropäischen Mitglied der Entente. Das Telegramm, mit dem Hoffmann den So-

zurück

zialdemokraten Grimm über die Bereitschaft der deutschen Regierung zu Friedensverhandlungen mit der Provisorischen Regierung Russlands informierte, gelangte an die Öffentlichkeit und wurde sogleich als gravierender Verstoss gegen die Gebote der Neutralität gewertet.[180] Ein von der Schweiz vermittelter «Separatfrieden» nach den Bedingungen Berlins hätte Deutschland und Österreich-Ungarn einen klaren, womöglich entscheidenden Vorteil im europäischen Kriegsgeschehen verschafft.[181]

In Genf kam es nach der Veröffentlichung des Telegramms zu Demonstrationen vor den Vertretungen der Mittelmächte, in Lugano zu Übergriffen auf den dort im Exil lebenden König von Griechenland. Düster klang die Äusserung eines Genfer Politikers, die Camille Decoppet dem Bundesrat weiterreichte: «C'est la guerre civile.»[182] Auch wenn Hoffmann in einer später vor dem Parlament verlesenen Erklärung beteuerte, er habe seinen Alleingang «auf eigene Verantwortung, […] ausschließlich für die Förderung des Friedens und damit im Interesse des eigenen Landes» unternommen, war ein Verbleib in der Schweizer Regierung keine Option mehr.[183] Wie am Vortag von den Bundesräten Schulthess, Decoppet und Motta zur Glättung der inneren und äusseren Wogen für unvermeidbar erachtet, trat Arthur Hoffmann am 19. Juni 1917 zurück.[184] Der restliche Bundesrat distanzierte sich deutlich vom missglückten Vermittlungsversuch, stellte klar, dass er davon «keine Kenntnis» hatte und andernfalls davon abgeraten hätte.[185] Eine Woche später wählte die Bundesversammlung den Genfer Liberal-Demokraten und IKRK-Präsidenten Gustave Ador, der in der Zensurdebatte von 1915 als Kritiker Hoffmanns und «adversaire très déclaré des pleins pouvoirs»[186] aufgetreten war (siehe Kapitel 4.3), zum neuen Vorsteher des EPD. Ein deutliches Signal sowohl an die Adresse der Entente wie für die lateinische Schweiz, die nun drei der sieben Bundesräte stellte.[187]

Das Vertrauen der Entente in die schweizerische Aussenpolitik war damit wiederhergestellt, die Gefahr einer aussenpolitischen und wirtschaftlichen Isolation gegenüber den Westmächten gebannt, das «System Hoffmann» zu einem abrupten Ende gekommen. Doch was ist unter diesem Begriff überhaupt zu verstehen? In offensichtlicher Anlehnung an das kurzlebige «System Droz»[188] bezog sich Grande vor allem auf die «wenig durchsichtige Geheimdiplomatie» und die in Schieflage geratene Neutralitätspolitik, die der mit dem Deutschen Reich sympathisierende Aussenminister Hoffmann seit 1914 betrieben hatte.[189] Allerdings liessen sich die in der «New York Times» angesprochenen Defizite – zu wenig Kommunikation, Koordination und Kontrolle innerhalb der Bundesverwaltung, eigenmächtiges Handeln einzelner Personen, eine fragmentarisierte Aufgabenverteilung sowie eine eigenartige Inkonsistenz der schweizerischen Regierungspolitik – auf das ganze Vollmachtenregime übertragen. Zudem war der Begriff keine Erfindung eines englischen Journalisten. Er war bereits in den Jahren vor dem Weltkrieg in Gebrauch, als in kurzer Zeit gleich fünf neue Bundesräte in die Regierung eingezogen waren.[190] Der Abschluss des Gotthardvertrags, die Wahl Felix Calonders zum Nachfolger des Neuenburgers Louis Perrier und der

Kaiserbesuch von 1912, so der Hoffmann nahestehende Autor August Schmid, hätten in der Westschweiz den Eindruck entstehen lassen, «Hoffmann sei das eigentliche geistige Haupt des Bundesrates, der Kopf, dessen ausführende Glieder die sechs andern Herren wären. [Man sprach] bald mit Besorgnis und Mißtrauen vom ‹System Hoffmann›.»[191]

Es dauerte denn auch nicht lange, bis ein Zusammenhang zwischen der Affäre um den Exaussenminister und den Vollmachten des Bundesrats hergestellt wurde und sich gegen Letztere einmal mehr öffentliche und parlamentarische Kritik erhob. Kurz bevor es zu den Ausschreitungen am Abend des 19. Juni 1917 in Genf kam, hatten die Politiker Georges Fazy und Frédéric de Rabours an einer grossen Versammlung auf der Place du Molard bereits zur Abschaffung der Vollmachten aufgerufen. Gleichzeitig äusserte der Publizist und spätere Botschafter Georges Wagnière im «Journal de Genève» die Überzeugung, Hoffmann sei dem Machtrausch der «pouvoirs illimités» erlegen.[192] Es müsse nun eine gründliche Aufarbeitung der Gründe und Verantwortlichkeiten stattfinden, die aus dem kaum kontrollierten «régime des pleins pouvoirs» ein «régime personnel» hatten entstehen lassen, verlangte am Tag nach Hoffmanns Rücktritt der Journalist Edgar Junod in der «Gazette de Lausanne» und fuhr fort: «Est-ce *un* conseiller fédéral ou le Conseil fédéral qui gouverne la Suisse et qui, par conséquent, est responsable? Le moment est venu d'agir, et d'agir radicalement. [...] Mais qu'on ne se contente pas d'un simple replâtrage. L'édifice gouvernemental a besoin de réparations plus importantes.»[193] In der gleichen Ausgabe der Zeitung stellte auch Edouard Secretan fest: «M. Hoffmann, en trois années d'exercice des pleins pouvoirs, avait pris des allures de dictateur.»[194]

Für den Neuenburger Sozialdemokraten Ernest Paul Graber war damit das bei Kriegsausbruch so feierlich in den Bundesrat gesetzte Vertrauen endgültig zerstört und das Vollmachtenregime in sich zusammengefallen: «Nous n'avons aucune garantie, nous ne pouvons plus avoir confiance, s'il nous en reste encore, et le régime des pleins pouvoirs s'écroule misérablement même aux yeux de la bourgeoisie encore capable d'indépendance.»[195] Wie schon während der Oberstenaffäre fielen die Reaktionen im Tessin besonders heftig aus. An öffentlichen Versammlungen in Locarno und Bellinzona fanden Aufrufe an den Bundesrat zur Niederlegung der Vollmachten statt und Emilio Bossi forderte in der «Gazzetta Ticinese» zusätzlich den Rücktritt von General und Generalstabschef.[196] Wie Graber zuvor in der «Sentinelle» stellten diese Forderung auch die Lausanner Jungfreisinnigen. Sie sahen den Zeitpunkt für eine Entlassung des Armeekommandos – das von der Affäre ansonsten wenig tangiert wurde – gekommen und wünschten sich darüber hinaus die Einschränkung der Vollmachten auf versorgungspolitische Fragen, einen Prozess gegen Arthur Hoffmann vor dem Bundesstrafgericht sowie die Einführung der Volkswahl des Bundesrats.[197]

In der Deutschschweiz waren derart radikale Forderungen seltener, nicht zuletzt weil die Sozialdemokraten diesmal selbst Teil der Staatsaffäre waren. Dennoch fehlten hier keineswegs prononcierte Stimmen, die den Sturz des Aus-

senministers in einen grösseren politischen Kontext stellten. Namentlich Leonhard Ragaz, der führende Vertreter des religiösen Sozialismus in der Schweiz, verband ihn mit dem auch von Grande erwähnten «Fall Mühlemann»[198] und den Ausschreitungen von La Chaux-de-Fonds im Mai 1917, die mit einer militärischen Besetzung der Stadt endeten (siehe Kapitel 6.2).[199] Diese drei Geschehnisse seien keine isolierten Einzelfälle, führte Ragaz in der von ihm mitbegründeten Zeitschrift «Neue Wege» aus, sondern allesamt Symptome der moralischen Korruption, der politischen Willkür und des schleichenden Verlustes demokratischen Geistes, denen die Schweiz und ihre von der FDP dominierten Institutionen anheimgefallen waren. Während im Ausland zur Bewältigung der Kriegssituation breit abgestützte, parteiübergreifende Regierungen gebildet würden, sei der schweizerische Bundesrat zu einem blossen Ausschuss freisinniger Interessenpolitik verkommen, der den Kontakt zu weiten Teilen der Bevölkerung verloren und mit einer ihm hörigen Presse jede Opposition im Keim erstickt habe. In diesem Herrschaftssystem kam den Vollmachten, so Ragaz, eine entscheidende Funktion zu, lieferten sie doch ein ebenso machtvolles wie chaotisches und bislang ohne substanziellen Widerspruch gebliebenes Instrument zur Durchsetzung der dahinterstehenden Interessen:

> «Wir leben seit drei Jahren in einem Zustand halber und ganzer Gesetzlosigkeit. Diese wird vor allem durch die Militärwirtschaft illustriert, die gelegentlich zur Militärherrschaft wird. Aber auch der Bundesrat geht diesen Weg. Er ist bei weitem der größere Anarchist, als die Sozialdemokratie. Er hat die unbeschränkten Vollmachten, die ihm in der Angst jener ersten Augusttage von 1914, auf Grund der herrschenden Annahme einer ganz kurzen Dauer des Krieges, übertragen wurden, ohne Not beibehalten, auch als die Lage ganz anders geworden war, die Bundesversammlung aber, deren Mehrheit längst jede Selbständigkeit verloren hat und ein allezeit gefügiges Werkzeug des Bundesrates geworden ist, hat weder Lust noch Mut gehabt, Recht und Verfassung und Demokratie wiederherzustellen. So haben wir uns daran gewohnt, in einer Autokratie zu leben, die den Namen der Demokratie trägt.»[200]

Im von Leonhard Ragaz so scharf gerügten Parlament, das vom Ausbruch der Hoffmann-Grimm-Affäre mitten in der Behandlung des sechsten und des siebten Neutralitätsberichts überrascht wurde, tauchte an den folgenden Tagen die Idee einer Einschränkung der Vollmachten durchaus wieder auf. Allerdings schien deren vollständige Aufhebung angesichts der wirtschaftlichen Lage sowohl den Sozialdemokraten als auch vielen Westschweizer Bürgerlichen offensichtlich kontraproduktiv. Geradezu zum Verfechter des Notrechts machte sich erneut der Waadtländer Secretan, wenn er vor dem Beginn der Debatte erklärte, dass die Vollmachten der Schweiz bislang «de grands services» geleistet hätten und eine Abschaffung deshalb unmöglich sei.[201] Wenig erstaunlich, dass auch Bundespräsident Schulthess diesen Aspekt argumentativ ins Zentrum stellte, als er am 28. Juli 1917 gegenüber dem Nationalrat jede Änderung am Geltungs-

bereich des Ausnahmezustands ablehnte: «Eine Formel aufzustellen, die uns unbeschränkte Vollmacht nur noch auf speziellen Gebieten einräumte, wäre verfehlt und unannehmbar […] Welchen Eindruck müsste es im Lande und im Auslande machen, wenn bekannt würde, dass in dieser kritischen Zeit, am Vorabend schwerer wirtschaftlicher Wirrnisse, gleichsam die Regierung des Landes entwaffnet werden soll!»[202]

Nach einem spöttischen Seitenhieb auf die widersprüchliche Haltung jener Politiker, die einerseits die Vollmachten abschaffen wollten, andererseits aber deren Einsatz zur Beschränkung der Machtbefugnisse der Militärbehörden forderten, stellte Schulthess das Vollmachtenregime erstmals in den Kontext der internationalen politischen Entwicklungen.[203] Der Weltkrieg und seine Herausforderungen hätten allen Staaten eine Abkehr von den bislang verfolgten demokratischen und liberalen Prinzipien abverlangt. Die Schweiz, so der freisinnige Bundespräsident zum Abschluss einer langen Rede vor dem Parlament, könne sich bei dieser Tendenz hin zum starken Staat keine Ausnahme leisten. Auch hier war seiner Meinung nach nun, um eine prägnante Formel für den Ausnahmezustand zu zitieren, «die Stunde der Exekutive»[204] angebrochen:

> «Blicken Sie doch um sich, und sehen Sie, wie in allen Staaten, namentlich auch in den Republiken, die in den Krieg eintraten, eine gewaltige Einschränkung der individuellen Freiheiten sowie der Rechte des Parlaments Platz gegriffen hat. Sogar die nordamerikanische Republik hat die Zensur eingeführt, und in andern kriegführenden Ländern wurden Maßregeln getroffen, die der Regierung ermöglichen, Friedensbestrebungen zu bekämpfen, weil sie geeignet seien, die Widerstandskraft des Landes zu erschüttern, und den Willen zum Durchhalten zu schmälern. Aus diesen Erscheinungen ergibt sich für uns die Lehre, dass in der Kriegszeit, wo es gilt, alle Kräfte zu sammeln, die demokratischen Formen zurücktreten müssen, und dass auch der Wille des Einzelnen nicht mehr seine volle Geltung haben kann, sondern dass er sich dem hohen dominierenden Hauptzweck unterordnen muss, von dem das Volk in seiner Gesamtheit oder seiner großen Mehrheit erfüllt ist. Die «Idée liberale» kann nicht mehr aufrecht erhalten werden, vorab nicht von kriegführenden Ländern, aber auch nicht von den Neutralen, da sie ihre ganze Stellung nach den kriegerischen Verhältnissen orientieren müssen. So müssen auch wir unter allen Umständen darauf beharren, dass wir durch die ausserordentlichen Vollmachten den Organen unserer Demokratie jene Entschlußfähigkeit und Möglichkeit zu raschem Handeln verleihen, die der Augenblick erheischt.»[205]

Eine komplette Übertragung der ausserordentlichen Vollmachten ans Parlament befürworteten nach dieser Intervention des Bundespräsidenten nur noch Ernest Paul Graber, dem noch eine Gefängnisstrafe wegen Verleumdung eines Offiziers in der Zeitung «La Sentinelle» bevorstand, sowie der Lausanner Freisinnige Paul Maillefer. Die Nationalräte Jaton, Borella, Bossi, Willemin, Sigg und Naine reichten im Verlauf der Session verschiedene Postulate und Motionen

zurück

zur Beschränkung der Vollmachten auf die wirtschaftliche Landesversorgung, zur Durchführung einer parlamentarischen Untersuchung von Hoffmanns Vermittlungsversuch, zur Offenlegung aller auf der Grundlage der Vollmachten beschlossenen Ausgaben und Handelsverträge, zur Entlassung des Generals sowie zur Schaffung einer parlamentarischen Kommission für eine stärkere Kontrolle der Regierungstätigkeiten ein.[206] Schlussendlich konnte sich zwar keiner dieser Vorstösse durchsetzen, doch die Debatte nach Hoffmanns Rücktritt machte deutlich, dass der Wunsch nach einer Reform der staatlichen Strukturen im Sommer 1917 weitaus stärker war als noch in den zurückliegenden Kriegsjahren. Der aussichtsreichste Weg, um die Konzentration von zu viel Macht in einzelnen Händen zu verhindern, die Regierungsverantwortung auf mehr Schultern zu verteilen und gleichzeitig die mit Arbeit überhäuften Bundesräte zu entlasten, schien eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder von sieben auf neun zu sein. Ständerat David Legler griff diesbezüglich eine bereits 1913 eingebrachte Motion (Richard) wieder auf, die nach der Vorstellung des Glarner Grütlianers schon in der nächsten Session in die Tat umgesetzt werden sollte.[207]

Auch Staatsrechtler Fritz Fleiner sah die Ursachen für die politische Krise im Sommer 1917 in den seit der Staatsgründung kaum veränderten organisatorischen Prinzipien der Exekutive, deren Probleme im Ausnahmezustand stärker denn je zutage getreten seien.[208] Die in der Kriegszeit enorm angewachsene Menge der Verwaltungsaufgaben habe die gemeinsame Behandlung aller Geschäfte im Bundesrat, wie sie die Verfassung im Artikel 103 vorsah, praktisch unmöglich gemacht.[209] Überlastung auf der einen, Verselbständigung einzelner Departemente auf der anderen Seite seien die Folgen gewesen. Und da der Wille zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die veränderten Anforderungen der Politik sowohl im Parlament wie auch im Bundesrat gefehlt habe, sei auf die Expansion der Staatsaufgaben vor allem mit einem Ausbau von Personal und Kompetenzen der Verwaltung reagiert worden:

> «Da der Gesetzgeber versagt hat, so hat sich die Praxis ihre eigenen Wege geschaffen. Sie hat in steigendem Masse die Zentralverwaltung des Bundes zum Beamtenstaat umgebildet, aber ohne die Garantien hinzuzufügen, mit denen die großen Verwaltungen des Auslandes diese Form umgeben haben. […] Der verfassungsmäßig einheitliche Bundesrat ist in verselbständigte Departements zerlegt worden, und die Departements des Bundesrates haben sich aus vorbereitenden und vorberatenden Organen fast zu Ressortministerien ausgewachsen. Die kollegiale Beschlußfassung besteht für alle Geschäfte dem Scheine nach noch fort. Aber die Macht der Umstände hat den Bundesrat als Kollegium gezwungen, bei der großen Mehrzahl aller Geschäfte auf die Anträge der Departements abzustellen oder die Geschäfte ganz den Departements zu überlassen. […] Diese verfassungswidrige Entwicklung hat einschneidende Folgen gezeitigt. Der einzelne Departementsvorsteher ist in steigendem Maße auf sich selbst gestellt worden und hat die ausschließliche Verantwortlichkeit für die in den Bereich seines Departements fallenden

> Geschäfte übernehmen müssen. Die Grenze zwischen laufenden verwaltungsrechtlichen Geschäften und den eigentlichen Regierungsgeschäften hat sich verwischt.»[210]

In der Konsequenz, so lässt sich Fleiners Analyse zuspitzen, war es also weniger der Gesamtbundesrat als die einzelnen Departemente, welche die Vollmachten ausübten. Neben der Klärung der Frage, welche Geschäfte auch in Zukunft vom Bundesrat kollegial entschieden werden mussten und welche er an die Departemente oder ihre Amtsstellen zur «selbständigen Erledigung» delegieren durfte, bestand die Lösung dieser misslichen und vor allem verfassungswidrigen Situation nach Ansicht des Juristen in der längst fälligen Schaffung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von Beschwerden gegen die Erlasse der Exekutive. Nur so gewinne der Bundesrat «die Zeit und die Kraft wieder für die eigentliche Regierungstätigkeit, insbesondere für die der auswärtigen Politik».[211]

Fritz Fleiners Vorschläge, für die seit der Annahme des revidierten Verfassungsartikels 103 und des neuen Artikels 114bis in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1914[212] auch eine konstitutionelle Grundlage bestand, erwiesen sich allerdings nicht als kurzfristig umsetzbar. Erst 1929 sollte das Bundesgericht erste verwaltungsgerichtliche Kompetenzen erhalten, die aufgrund vielfältiger Widerstände innerhalb der Exekutive allerdings «unübersichtlich, unsystematisch und von punktuellen Einbrüchen geprägt» blieben.[213] Nicht zur Umsetzung gelangte auch die Motion Legler zur Vergrösserung der Regierung. Anders als noch 1913 zeigte sich der Bundesrat im August 1917 gegenüber der Idee zunächst sehr offen. Bot sie doch seiner Auffassung nach neben einer Reduktion der «seit Beginn der neunziger Jahre immer fühlbarer werdenden Geschäftsüberlastung» eine willkommene Möglichkeit, «bei der Zusammensetzung des Bundesrates auf die verschiedenen Landesteile und Sprachgebiete in billiger Weise Rücksicht zu nehmen und dabei auch die politischen Minoritäten in erhöhtem Masse zur Mitwirkung heranzuziehen».[214] Nach der Wahl Adors schwand allerdings das Bedürfnis nach einer Umgestaltung des Bundesrats rasch und 1919 lehnte die kleine Parlamentskammer eine Weiterverfolgung der Vorlage schliesslich ab. Neben der veränderten politischen Lage nach dem Krieg spielte dabei eine Rolle, dass ebenfalls seit längerer Zeit im Raum stehende, aber weitaus umstrittenere Ideen einer Volkswahl der Regierung und garantierter Sitze für die verschiedenen Sprachregionen, Konfessionen oder politischen Richtungen die Entscheidungsfindung blockierten. Auch konnte keine Einigung in der Frage erzielt werden, ob die bei einer Vergrösserung notwendige Neuverteilung der Aufgaben dem Bundesrat allein überlassen werden konnte, wie dieser im Hinblick auf eine rasche Verwirklichung noch im Krieg vorgeschlagen hatte.[215]

Ungeachtet dieser geringen Bereitschaft zu strukturellen Reformen des Bundesstaats ging das Ende des «Systems Hoffmann» aber nicht spurlos am Vollmachtenregime vorüber. Der Neuenburger Nationalrat Eugène Bonhôte erklärte zum Abschluss der Sommersession 1917 prophetisch: «Mais une chose est sûre: la politique du silence, produit du système des pleins pouvoirs, est définitivement

zurück

condamnée; le peuple n'en veut plus.»[216] Und auch der Bundeshauskorrespondent der NZZ, dessen Haltung sich ansonsten selten mit den Westschweizer Positionen deckte, gab zu bedenken, dass dem «System» der Vollmachten eigentlich bereits vor der Affäre «längst der Kampf angesagt» war.[217] Wie sich in der Folge zeigen sollte, lagen die beiden Kommentatoren richtig. Die Forderung nach einer Rückkehr der Schweiz «au fonctionnement normal de la Constitution et des lois» sollte bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht mehr verstummen (siehe Kapitel 6.4).[218]

Zunächst übte die Umbesetzung im Bundesrat auf das Vollmachtenregime allerdings eine ganz andere Wirkung aus. Die Wahl Gustave Adors zum neuen Aussenminister erscheint retrospektiv als zielstrebiger Weg aus der Krise, doch war dieses Resultat keineswegs zwangsläufig. Aus starker Verhandlungsposition stellte der Genfer schon am Tag nach Hoffmanns Rücktritt unmissverständlich klar, dass «für ihn nur die Uebernahme der Leitung des politischen Departementes in Betracht» komme. Gegen eine solche Neubesetzung des EPD wehrten sich allerdings die Bundesräte Müller und Forrer, denn sie befürchteten, dass dies von den Mittelmächten als massive Störung der bislang guten diplomatischen Beziehungen aufgefasst werden könnte.[219] Tatsächlich intervenierte der deutsche Gesandte Romberg in den folgenden Tagen mit unverhohlenen Drohungen persönlich bei Schulthess, um eine Wahl des als überaus «ententefreundlich» geltenden Ador zu verhindern. Dieser wies allerdings alle vorgeschlagenen Alternativen, wie den Vorsitz des Innendepartements, kategorisch zurück und liess seinerseits durchblicken, dass die Geduld der Romandie definitiv am Ende sei.[220]

Unter diesem Druck schlug Bundespräsident Schulthess, der wohl zeitweise selbst Ambitionen auf das Amt des Aussenministers hegte, schliesslich eine Kompromisslösung vor, die auf eine Wahrung der verschiedenen Interessen inner- wie ausserhalb der Schweiz abzielte.[221] Der 72-jährige Ador sollte das EPD nur bis Ende 1917 übernehmen, dann würde die Regierung wieder zu der vor dem «System Hoffmann» üblichen Rotation zusammen mit dem einjährigen Bundespräsidium übergehen. Die aussenpolitische Handelsabteilung, innerhalb der Bundesverwaltung zuständig für Ausfuhrverbote, Kompensationsverkehr sowie die Handelsabkommen mit dem Ausland, sollte wieder dem Volkswirtschaftsdepartement unterstellt und damit gewissermassen neutralisiert werden. Schulthess, der diese Umstrukturierung wegen des befürchteten Mehraufwands für das EVD zunächst noch abgelehnt hatte, wurde damit zum Hauptverantwortlichen nicht nur für die Versorgung der Schweiz mit Rohstoffen und Energieträgern, sondern auch für die Wirtschaftsblockaden und ihre Überwachungsgesellschaften.[222] Um internationale Fehltritte künftig verhindern zu können, aber auch um die Kontrolle des Gesamtbundesrats über das EPD zu verstärken, sollte ausserdem innerhalb der Regierung ein ständiger Ausschuss für die auswärtigen Geschäfte, bestehend aus dem Chef des EPD (Ador), dem Bundespräsidenten (Schulthess) sowie einem dritten Mitglied (Calonder), gebildet werden. Dieser Ausschuss würde sich wö-

chentlich über alle «wichtigen Entscheidungen» und die allgemeinen Richtlinien der schweizerischen Aussenpolitik austauschen.[223]

Mit diesen augenscheinlich geringen Änderungen an der Struktur der Exekutive zeigten sich schliesslich alle Bundesräte einverstanden. Schon am 26. Juni 1917, dem Tag der ersten Regierungssitzung mit Gustave Ador als neuem Aussenminister und stellvertretendem Chef des Militärdepartements, setzte der Bundesrat die neue Kompetenzverteilung per Noterlass in die Tat um.[224] Auch wenn der Bundesrat versicherte, dass diese Lösung angesichts seines Antrags auf eine Vergrösserung der Regierung nur «eine provisorische» sei, waren damit die personellen und institutionellen Weichen für die weitere Entwicklung des Vollmachtenregimes während des Ersten Weltkriegs neu gestellt.[225] Parallel zur Expansion des Notrechts und zu den neuen Massnahmen im Bereich der Versorgungspolitik, die sich immer stärker auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirkten, begann auf Bundesebene nun ein schrittweiser Umbau der Exekutive hin zu einem «aktiv wirtschaftenden und regulierenden Kriegsstaat» – mit dem Volkswirtschaftsdepartement und dessen Chef Edmund Schulthess als Gravitationszentrum.[226]

Mit der Handelsabteilung gingen Ende Juni 1917 auch alle bislang beim EPD liegenden wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten für Kohle, Gas, Teer, Textilien, Baumwolle, Papier, Chemikalien und Metalle sowie die Handhabung der Ausfuhrverbote an das Volkswirtschaftsdepartement über.[227] Diese beträchtliche Vergrösserung seines Kompetenzbereichs und die zeitgleiche Zunahme des kriegswirtschaftlichen Regulierungsbedarfs nahm das EVD rund einen Monat nach Hoffmanns Rücktritt zum Anlass für eine Neuformulierung seiner Ziele, Abteilungen und Personalverhältnisse. Der letztmals im März 1914 vom Organisationsgesetz der Bundesverwaltung definierte Aufgabenbereich (siehe Kapitel 3.4) wurde um fünf Geschäfte erweitert: «Aufrechterhaltung, Entwicklung und Nutzbarmachung der nationalen Produktion», «Einfuhr und Ausfuhr von Waren», «Versorgung des Landes mit Produkten jeder Art, insbesondere mit Nahrungsmitteln», «Fürsorgetätigkeit» sowie die «zufolge der ausserordentlichen Verhältnisse geschaffenen wirtschaftlichen und Kontrollorganisationen».[228] Während die bereits bestehenden Abteilungen wie die Warenabteilung oder das Fürsorgeamt durch den Noterlass eine ausführlichere und aktualisierte Beschreibung ihrer jeweiligen Aufgaben erhielten, wurden die kriegswirtschaftlichen Funktionen der Handelsabteilung auf zwei neue Institutionen verteilt: das Generalsekretariat des EVD und die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft. Gleichzeitig definierte der Noterlass erstmals Anstellung, Rechte und Pflichten des in den «ausserordentlichen Abteilungen» des Volkswirtschaftsdepartements tätigen Personals und erteilte Letzterem den Auftrag, «geeignete Massnahmen [zu] treffen, um die Überführung von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft zeitig vorbereiten zu lassen».[229]

Der AIK wurde die Verantwortung für Import, Verteilung, Produktion, Verarbeitung und Export von Kohle und Elektrizität sowie generell allen industriellen Rohstoffen und Produkten ausserhalb von Nahrungsmittelversorgung


Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement
Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft

Gültig bis 31. DEZ. 1918

Unterschrift des Inhabers: Maurice Dutoit

Herr Maurice Dutoit,

Beamter der Sektion Chemie
Schweizerisches Volkswirtschafts-Departement
Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft

ist beauftragt, zuhanden der Sektion Chemie die auf Grund der Bundesratsbeschlüsse vom 11. April 1916 und 11. März 1918 und die Verfügungen des Schweizerischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 19. März 1918 und 19. August 1918 (*betr. Regelung d. Verkehrs m. Farbstoffen) vorgesehenen Erhebungen zu machen.

Wir ersuchen Sie, dem genannten Herrn die gewünschten Aufklärungen zu geben.

BERN, den 11. 1918

Schweizerisches Volkswirtschafts-Departement

N. 25.

Abb. 6: Stärker als in den Jahren zuvor versuchte das EVD ab 1917 die Kriegswirtschaft zu koordinieren und kontrollieren. Inspektoren der AIK erhielten deshalb Sonderbefugnisse zur Durchsetzung der Noterlasse in der Privatwirtschaft. BAR, E7350#1000/1104#105*.

und Landwirtschaft übertragen. Neben der Aufsicht über die seit Kriegsausbruch geschaffenen Zentralstellen und Überwachungsorganisationen sowie der bislang von der Handelsabteilung besorgten Erteilung von Ausfuhrbewilligungen, umfasste dieser weite Aufgabenkreis auch die «Vorbehandlung» und Umsetzung aller damit zusammenhängenden Noterlasse (siehe Tab. 6).[230] Mit der AIK, die anfänglich vier, bei Kriegsende insgesamt zehn nach Branchen gegliederte Sektionen und Büros umfasste, verfügte nun auch die Schweiz über eine zentrale industriepolitische Steuerungsbehörde, die eine institutionelle Konzentration und administrative Koordination der bislang über die Verwaltung verstreuten und wenig formalisierten Regulierung ermöglichen sollte (Tab. 5).[231] Bezeichnenderweise tauchte der Begriff «Kriegswirtschaft» in den gedruckten amtlichen Quellen überhaupt erstmals während der Konzeption der AIK im Sommer 1917 auf.[232] Mit Blick auf deren «ungeheuren Apparat von Beamten», so kommentierte der Basler Rechtshistoriker Andreas Heusler die Gründung in der «Zeitschrift für schweizerisches Recht», «mag man ja fast vor dem Anwachsen dieser Bureaukratenwirtschaft erschrecken, aber man muss auch anerkennen, dass es eben nicht anders möglich war, den übermächtig auf das Land einstürmenden Sorgen und Nöten die Spitze zu bieten».[23]

Bei der personellen Ausstattung der neuen Abteilung setzte das Volkswirtschaftsdepartement stärker als zuvor auf Experten, die mit den betroffenen

Tab. 5: Sektionen und Bureaus der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft

Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft (Januar 1918)	**Heinrich Wagner**	**Maschineningenieur und Direktor des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich**

Sektion/Bureau	**Leitung**	**Berufliche Tätigkeit**
Bureau für Kohlenversorgung	Max Ruoff	Maschineningenieur
Bureau für Elektrizitätsversorgung	Ernst Muggli	Ingenieur und Direktor der St. Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke
Bergbaubureau	Hans Fehlmann	Bauingenieur
Sektion Chemie	Bernardo Diethelm	Chemiker und Direktor der Bad- und Kuranstalten Bad Ragaz
Sektion Metalle und Maschinen	Paul Emden	Maschineningenieur
Sektion Textil- und Luxusindustrie	Richard Iklé	Wirtschaftsanwalt
Sektion Papierindustrie	Louis Maisch	Rechtsanwalt
Sektion Eisen- und Stahlversorgung	Otto Dübi	Rechtsanwalt und Fabrikdirektor
Sektion Lederindustrie	Hans Mühlemann	Transportunternehmer und Beamter der KTA

Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskalender 1918, S. 212–214; Schweizerisches Handelsamtsblatt; Historisches Lexikon der SChweiz

Industriezweigen, aber auch der dahinterstehenden Technik vertraut schienen. Die Leitung der einzelnen Sektionen wurde einer Auswahl von in der Mehrzahl relativ (zwischen 30 und 40 Jahre) jungen Ingenieuren und wirtschaftsnahen Anwälten übertragen (Tab. 5). Ihnen unter- beziehungsweise beratend zur Seite standen weitere Juristen und Branchenfachleute sowie zahlreiche für Spezialfragen gebildete Arbeitsgruppen und Kommissionen, deren Entscheidungen in die Ausarbeitung neuer Noterlasse einflossen. Wie dies für die kriegführenden Länder festgestellt wurde, hielt somit auch in der Organisation der schweizerischen Kriegswirtschaft der «expert in charge» Einzug.[234] Ein bedeutender Teil dieses Personals wurde aus den Beständen der Handelsabteilung übernommen, allerdings weisen die sprunghaft angestiegene Belegschaft der kriegswirtschaftlichen

zurück

Organisationen des Bundes auf eine hohe Zahl von Neuanstellungen durch das EVD hin. Nicht immer war man sich in der Verwaltung über die Besetzung der neuen Stellen einig. So beschwerte sich der Leiter der Sektion Papierindustrie im Sommer 1918 darüber, dass ihm das Finanz- und Zolldepartement nicht den gewünschten Fachmann (mit entsprechendem Lohn), sondern nur «irgendeinen frisch abgegangenen Studenten» als Hilfskraft bewilligen wollte.[235] Als Chef der AIK schlug Edmund Schulthess einen ausgesprochenen «Techniker», den an der ETH ausgebildeten und seit 1894 das Zürcher Elektrizitätswerk leitenden Ingenieur Heinrich Wagner, vor.[236] Wagner, der wie die meisten Bereichsleiter der AIK in der Schweizer Armee einen Offiziersgrad bekleidete, war mit den kriegswirtschaftlichen Herausforderungen und der staatlichen Antwort darauf bereits vertraut, war er doch Mitglied der SSS sowie der «Munitionskommission» des SMD und sollte vom Bundesrat auch in die vier Monate vor Kriegsende gegründete Kontrollbehörde STS berufen werden.[237]

Ab dem 1. August 1917 stand Wagner – ungeachtet «ziemlich hoher» finanzieller Ansprüche – der neuen Behörde mit insgesamt 135 Angestellten vor, die zunächst im Bundeshaus West, später durch schrittweise Vergrösserung auch in anderen Büros in der Stadt Bern untergebracht waren.[238] Im November 1917 erhielt die Organisation nach Vorschlägen ihres Chefs per Verfügung ihre definitive Form. Kurze Zeit später wurden ihr ausserdem die bislang von der Kriegstechnischen Abteilung des SMD besorgten Aufgaben auf dem Gebiet der Lederversorgung übertragen.[239] Wenn auch ein Nachruf auf den 1920 überraschend verstorbenen Heinrich Wagner festhielt, dass dieser die AIK «zum allergrössten Teil […] selbst geschaffen» hatte und stets «sämtliche Fäden» in seiner Hand zusammenliefen, war die Funktion des Abteilungschefs gemessen an der im Quellenmaterial vorhandenen Korrespondenz doch mehr eine beaufsichtigende und koordinierende.[240] Wie ein nach dem Krieg in zwei umfangreichen Bänden publizierter Tätigkeitsbericht festhielt, führten die Unterabteilungen, ihre Beamten und die angeschlossenen Zentralstellen ihre Aufgaben «soweit wie irgend möglich selbständig» aus. Wagner und das EVD beschränkten sich auf die Festlegung allgemeiner Richtlinien und die Abstimmung zwischen den Sektionen und dem Rest der Bundesverwaltung.[241]

Die bislang vor allem im Aussenhandel eine bestimmende Rolle spielende Handelsabteilung musste demgegenüber auf einen Grossteil ihres Zuständigkeitsbereichs und Personals verzichten.[242] Von allen Ausfuhrgeschäften entbunden, wurden ihre Aufgaben im für die kriegswirtschaftliche Regulierung grundlegenden Noterlass vom 17. Juli 1917 nicht einmal mehr erwähnt. Nach den im «Fall Mühlemann» gemachten Erfahrungen war für Edmund Schulthess eine Weiterführung der kriegswirtschaftlichen Geschäfte durch die Handelsabteilung und ihren seit 1892 amtierenden Chef, den ehemaligen SHIV-Sekretär Arnold Eichmann, «ein Ding der Unmöglichkeit».[243] Etwas diplomatischer, aber mit der gleichen Botschaft stellte der Bundesrat den Sachverhalt offiziell dar: «Die Aufgaben, die [der Handelsabteilung] zur Erledigung bis jetzt überlassen worden

waren, überstiegen, was die Gesamtleitung betrifft, die Kräfte eines Einzelnen und waren so vielseitig, dass eigentlich niemand in der Lage sein konnte, einen allgemeinen Überblick zu haben und die einzelnen zu treffenden Lösungen in sachverständiger Weise zu beurteilen.»[244]

Im Zuge der nun folgenden Aufteilung der Handelsabteilung wurde auch das Kompensationsbüro aufgelöst, das dort Anfang 1915 für den Austausch von Handelsgütern mit den Mittelmächten geschaffen worden war. Dessen bisheriger Leiter, der Baustofffabrikant und freisinnige Nationalrat Ernst Schmidheiny, verlor nicht nur einen äusserst einflussreichen Posten in der Bundesverwaltung, sein Rücktritt auf «ausdrückliches Begehren» akzentuierte die Neuausrichtung der schweizerischen Wirtschaftspolitik im Sommer 1917.[245] Der wie Arthur Hoffmann in den Industrie- und Finanzkreisen der Ostschweiz bestens vernetzte Schmidheiny hatte die Handelsbeziehungen zu Deutschland und Österreich-Ungarn im Krieg stark geprägt und dabei auch einigen Verdacht auf sich gezogen, er habe seine Position zum eigenen Vorteil ausgenutzt.[246] Ganz konnte der Bundesrat auf eine Persönlichkeit von solchem Format, in der die Rolle des Grossunternehmers mit derjenigen des Spitzenpolitikers völlig verschmolz, allerdings nicht verzichten. Schmidheiny blieb auch nach der Liquidation des Kompensationsbüros einer der wichtigsten Delegierten in den Wirtschaftsverhandlungen mit beiden Kriegsparteien.[247]

Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft gab der zuvor sehr situativ und uneinheitlich praktizierten Zusammenarbeit zwischen staatlicher Verwaltung, privater Industrie und den Handelskontrollorganisationen von Entente und Zentralmächten auf dem Gebiet der Rohstoffversorgung eine neue, «zentralisierte» Organisationsform.[248] Zwar sollte sich die AIK später auch mit der bevorstehenden Rückkehr zur «Friedensindustrie» und der zukünftigen Rolle des Staats in der schweizerischen Wirtschaft auseinandersetzen, sie war aber auf die spezifische Situation des Weltkriegs zugeschnitten und damit in ihrer Haltbarkeit begrenzt (siehe Kapitel 6.4).[249] Die zweite Neugründung im EVD nach der Übernahme der Handelsabteilung erwies sich dagegen als dauerhafter. «Um die Beziehungen der verschiedenen Abteilungen unter sich und mit dem Departementsvorsteher zu erleichtern», wurde im Juli 1917 das erste «Generalsekretariat» der Bundesverwaltung gebildet, in dessen Leitung Edmund Schulthess den Berner Anwalt Walter Stucki und den zuvor in der Handelsabteilung tätigen Ökonomen Werner Bleuler berief.[250] Welche Aufgaben Stucki und Bleuler in ihrem neuen Amt zu erfüllen hatten, war kaum vorgegeben. Im Antrag an den Bundesrat erklärte Schulthess lediglich, er müsse sich in seinem stark gewachsenen Departement um zu viele Angelegenheiten persönlich kümmern und es sei deshalb notwendig, «dass [er] unmittelbar neben sich ein Sekretariat hat, durch das er diejenigen Geschäfte laufen lassen kann, mit denen er sich nicht speziell befassen muss».[251] Der Gestaltungsspielraum der beiden knapp 30 Jahre alten Beamten in der neu gemischten Wirtschaftspolitik des Bundes war entsprechend gross. Das Generalsekretariat – ein solches wurde im

zurück

Mai 1918 auch dem SMD angegliedert – widmete sich in erster Linie der Entlastung des Departementsvorstehers und fungierte als eine Art Gatekeeper zwischen Schulthess und dem administrativen Apparat des EVD. Zudem übte es eine Funktion als Vermittler aus, der die Kommunikation innerhalb des EVD, mit den anderen Departementen des Bundes sowie mit der Öffentlichkeit kanalisierte.[252]

Vor allem der spätere Diplomat Stucki bekam so die Gelegenheit, eine zentrale Instanz innerhalb des EVD massgeblich mitzugestalten. Er übernahm in der Folge ausserdem den Vorsitz der interdepartementalen Kommission für wirtschaftliche Fragen. Auf Anregung des Volkswirtschaftsdepartements im Februar 1917 gegründet, stellte dieses Gremium den ersten Versuch dar, die verstreuten kriegswirtschaftlichen Aktivitäten der Bundesverwaltung zu koordinieren. Regelmässig trafen sich nun die Leiter der betreffenden Abteilungen von EVD, FZD, SMD und (bis zum Juni 1917) EPD, um Lösungsvorschläge zu diskutieren, sich über laufende oder anstehende Massnahmen auszutauschen und zu den zahlreichen Eingaben an den Bund Stellung zu beziehen.[253] Die Verhandlungen der neuen Kommission flossen in die Notrechtsetzung des Bundesrats und damit in die beschriebenen wirtschaftlichen Erlasse ein, wenn auch der Wirkungsgrad im einzelnen Fall schwer bestimmbar bleibt. So gelangten verschiedene Vorschläge wie ein von Fritz Mangold entworfener «Bundesratsbeschluss betreffend das Hamstern» oder auch die bereits im Januar 1918 deutlich befürwortete Schaffung eines zentralen Ernährungsamts gar nicht oder nur mit einiger Verzögerung zur Umsetzung (siehe Kapitel 6.1).[254] Mit grösserer Sicherheit lässt sich allerdings sagen, dass durch die Kontaktaufnahme zwischen den Beamten eine Vereinheitlichung der kriegswirtschaftlichen Regulierungsmethoden und ein Transfer von Wissen und Erfahrungen innerhalb der Verwaltung in Gang gesetzt wurden. Bestes Beispiel hierfür sind die ab dem Frühjahr 1917 entstandenen Noterlasse, die sich trotz unterschiedlicher Herkunft in ihren einzelnen Bestimmungen immer stärker anglichen. Im März 1918 wurde neben der Kommission für wirtschaftliche Fragen ausserdem eine «Ernährungskonferenz» ins Leben gerufen, die sich in ähnlicher Weise ausschliesslich mit dem Thema Lebensmittelversorgung auseinandersetzte.[255]

Der institutionelle Ausbau und die Änderungen an Struktur und Aufgaben der staatlichen Verwaltung in der dritten Phase des Vollmachtenregimes waren nicht auf das EVD und die Wirtschaftspolitik beschränkt.[256] Auch in den anderen Departementen wurden ab 1917 spezialisierte Abteilungen für die Bewältigung der Kriegssituation gebildet. Trotz aller Koordinations- und Zentralisationsbestrebungen entstand so mit der Zeit ein Gefüge von Dutzenden staatlichen, halbstaatlichen und privaten, eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden. Gewissermassen ein institutionelles Spiegelbild der in diesem Zeitraum anwachsenden «Flut» der Noterlasse (siehe Abb. 3). Diejenige Organisationsform, die diesen bürokratischen Apparat und damit das Vollmachtenregime besonders geprägt hat, war die sogenannte Zentralstelle. Zwar war diese Bezeichnung für öffentliche und private Organisationen bereits

vor 1914 in Gebrauch, doch erst der Weltkrieg brachte der «Zentralstellenidee» den eigentlichen Durchbruch.[257]

In ihrer ursprünglichen, seit Ende 1915 in Kooperation mit dem EPD entwickelten und später auch von EVD und SMD übernommenen Rolle war eine Zentralstelle ein nicht gewinnorientierter Zusammenschluss privater Firmen, die sich unter staatlichen Auflagen zur Beschaffung und Verteilung eines Produkts oder einer Reihe von Produkten (wie Kohle, Metalle, Leder, Heu, Zucker oder Obst) organisierten. Dies geschah vor allem in Reaktion auf Versorgungsengpässe und die Forderungen der kriegführenden Staaten nach Handelskontrollen oder Kompensationsgeschäften. Im Gegenzug erhielten die beteiligten Unternehmen besondere hoheitliche Rechte, beispielsweise Einfuhr- und Einkaufsmonopole, die Kompetenz zur Festsetzung von Höchstpreisen oder zur Verteilung von Vorräten an Verbraucher. Nur vereinzelt wurden diese Befugnisse in Noterlassen festgelegt, da die Organisationen oftmals auf Initiative der Unternehmen zustande kamen und der behördliche Einfluss begrenzt war.[258] Weniger zentralistisch strukturiert als das System der in Deutschland aus privaten und öffentlichen Akteuren gebildeten «Kriegsgesellschaften», ermöglichten diese Zentralstellen in den ersten beiden Phasen eine weitgehende Selbstregulierung der Privatwirtschaft ohne direkte staatliche Interventionen in den Markt und sie standen damit in der Tradition der Verbandsdemokratie der Vorkriegszeit.[259] Sie waren gewissermassen «die institutionalisierte Ausformung [der] Verflechtung der staatlichen mit der privatwirtschaftlichen Sphäre».[260]

Ab dem zweiten Kriegsjahr und unter dem Eindruck der ökonomischen Verwerfungen des Konflikts wandelten sich allerdings Funktion und Form der als Zentralstellen bezeichneten Organisationen. Es waren dies nun zunehmend den Departementen direkt unterstehende Abteilungen oder halbamtliche Institutionen, denen der Bundesrat kraft seiner Vollmachten die Erfüllung aller kriegswirtschaftlichen Steuerungsaufgaben in einem bestimmten Wirtschaftsbereich übertragen hatte.[261] Grundlage war weiterhin eine enge Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft. Im Unterschied zu den bereits bestehenden Zentralstellen, die in erster Linie für die Beschaffung von Waren aus dem Ausland und die Kontrolle der Verwendung konzipiert waren, lag der Schwerpunkt jetzt aber auf der Regulierung eines ganzen Wirtschaftszweigs durch eine «zentrale», mit umfassenden Kompetenzen und Zwangsmitteln ausgestattete Behörde (siehe Kapitel 4.2).[262] Vom jeweils verantwortlichen Departement gewählte Kommissionen sollten dabei als Beratungs- und Kontrollinstanzen fungieren und die Interessen der betroffenen Produzenten, Händler und Konsumenten einbinden. Die erste nach diesem Muster per Noterlass geschaffene Zentralstelle war die in Basel ansässige «Schweizerische Rohproduktenkontrolle»[263] des Politischen Departements, unter deren «Aufsicht» im April 1916 der «gesamte Handel mit wollenen und halbwollenen Lumpen und Abfällen» gestellt wurde. Ihr folgten nun rasch weitere Zentralstellen.[264] Den institutionellen Abschluss dieses schrittweisen Aufbaus eines kriegswirtschaftlichen Regulierungsapparats bildeten schliesslich

zurück

die Gründungen von AIK und Ernährungsamt, denen 1917 beziehungsweise 1918 die meisten der im Kriegsverlauf geschaffenen Zentralstellen (siehe Tab. 6 und Anm. 264, S. 364) unterstellt wurden.

Einen Spezialfall stellte die vom EPD als private Genossenschaft organisierte Zentralstelle für technische Fette, Öle, Harze und Wachsarten dar.[265] Der nach einer Umstrukturierung im August 1918 kurz Lipos genannten Organisation traten sowohl Abteilungen der Bundes-, Kantons- und Gemeindeverwaltungen als auch Privatunternehmen bei. Produktion, Handel und Verbrauch der jeweiligen Produkte war nur noch diesem Kreis von Mitgliedern erlaubt. «Auf diesem Wege wurde zum ersten Male eine Regelung von Versorgungsfragen durch eine Selbstorganisation der Beteiligten angestrebt, wobei […] der Staat kraft seines Aufsichtsrechtes jederzeit die Möglichkeit behält, gewisse Missstände oder einseitige Tendenzen zu verhindern», wie die AIK kurz nach dem Waffenstillstand festhielt.[266] Neben der Lipos und den in Tabelle 6 verzeichneten Zentralstellen entstanden im Kriegsverlauf allerdings weiterhin auch kriegswirtschaftliche Regulierungsbehörden ohne explizite Anwendung der Vollmachten, wie etwa das Beispiel der Volksschuh-Zentrale AG zeigt.[267] Für den Vertrieb des sogenannten Volksschuhs, der, von der Schuhindustrie als typisierter Normschuh gefertigt, den steigenden Preisen für Fussbekleidung entgegenwirken sollte, wurde diese Zentralstelle unter Federführung des Militärdepartements durch die am Schuhgrosshandel beteiligten Unternehmen sowie den VSK im November 1917 in Olten gegründet. Nur kurze Zeit dem Eidgenössischen Volksschuhbüro der KTA unterstellt, beaufsichtigte das Projekt ab Januar 1918 die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, welche die Verantwortung für die schweizerische Lederversorgung zuvor vom SMD übernommen hatte.[268]

Auf die starken Widerstände, denen die Idee eines keinerlei Nettogewinne abwerfenden «Volksschuhs» sowie eines parallel dazu geschaffenen «Preiskontrollsystems» in der Leder- und Schuhbranche insbesondere bei den Detaillisten begegnete, reagierte das Volkswirtschaftsdepartement nicht mit einem Noterlass, es erzwang die Kooperation der Schuhhändler, indem es seine neuen wirtschaftspolitischen Instrumente gegen renitente Unternehmen einsetzte. Die dem Bund mit den kriegswirtschaftlichen Institutionen zur Verfügung stehenden Machtmittel erlaubten es nun also, staatliche Interessen auch ohne Einsatz der Vollmachten wirksam durchzusetzen. Dass Mitsprache und Handlungsspielraum der Privatwirtschaft im Verlauf der dritten Phase zwar keineswegs aufgehoben wurden, jedoch einer stärkeren Bereitschaft zur staatlichen Intervention gegenüberstanden, zeigte sich auch in der Regulierung des Milchmarktes. Ende 1917 erklärte das EVD: «Die Inanspruchnahme der Milch und ihrer Erzeugnisse zugunsten der Landesversorgung bedeutet in zahlreichen Fällen einen starken Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen. Der sich da und dort zeigende Widerstand der Produzenten musste öfters durch empfindliche Bussen gebrochen werden. Wir sind entschlossen, auch in

Tab. 6: Der Bundesverwaltung unterstellte und auf der Grundlage der Vollmachten gebildete kriegswirtschaftliche Zentralstellen, 1914–1919

Bezeichnung	**Departe-ment**	**Datum des Noterlasses**
Schweizerische Rohproduktenkontrolle	EPD	14. April 1916
Zentralstelle für die Kartoffelversorgung	EVD	11. August 1916
Baumwollzentrale	EPD	30. September 1916
Zentralstelle für Holzversorgung	EDI	17. Oktober 1916
Kontrollstelle für Papier (ab Juni 1918 Papierzentrale)	EPD	19. Dezember 1916
Offizielle Zentralstelle für Metalle	EPD	23. Dezember 1916
Zentralstelle für die Kohlenversorgung der Schweiz (ab September 1917 Kohlenzentrale A. G.)	EPD	23. Januar 1917
Schweizerische Aluminiumkontrolle	EPD	11. Mai 1917
Anstalt für Schlachtviehversorgung	EVD	18. Mai 1917
Zentralstelle für Butterversorgung (ab August 1917 Teil der Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse)	EVD	1. Juni 1917
Eidgenössisches Brotamt	SMD	10. August 1917
Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse	EVD	18. August 1917
Zentralstelle für Getreideanbauvermehrung	SMD	3. September 1917
Schweizerische Eisenzentrale (im August 1918 als Syndikat der STS angegliedert)	EVD	12. September 1917
Zentralverwaltung der schweizerischen landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten	EVD	7. Januar 1918
Eidgenössische Fettzentrale	EVD	15. Januar 1918
Wollzentrale	EVD	18. Januar 1918
Knochenzentralstelle	EVD	8. März 1918
Zentralstelle für Früchte und andere Produkte der Waldbäume	EDI	5. September 1918
Zentralstelle für Weisskraut und Weissrüben	EVD	9. September 1918
Seifenzentrale	EVD	18. Oktober 1918

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

zurück

Zukunft von den uns eingeräumten Strafkompetenzen, wenn nötig, rücksichtslos Gebrauch zu machen.»[269]

Der Erfolg des «Volksschuhs» hielt sich aber trotz dieses gestiegenen Durchsetzungswillens in engen Grenzen.[270] Dementsprechend zog Eduard Bally, Nationalrat und Verwaltungsratspräsident des mit Abstand grössten Schuhherstellers und -händlers der Schweiz, im Dezember 1918 ein Fazit, mit dem er in Unternehmerkreisen sicher nicht alleine stand: «Aus dem Umstand, dass sich die Volksschuhe nicht verkaufen, geht hervor, dass sich der Bund eben nicht zur Führung einer Industrie eignet, denn in diesem Falle haben ihm doch die Industriellen ihre Erfahrungen zur Verfügung gestellt und die Sache redlich unterstützt. [...] Die Bundesbehörden verstehen eben nichts von richtiger Organisation.»[271] Ein völlig anderes Urteil über die kriegswirtschaftlichen Interventionen des Bundesrats überliefert dagegen ein Redaktor der «Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins». Ein «hochstehender Amerikaner» habe dazu im Rahmen einer Unterhaltung über die «Kriegsmassnahmen in den verschiedenen Ländern» bemerkt: «You must have a wonderful government.»[272]

Abgesehen von solchen für die Regulierung einer bestimmten Branche oder für die Umsetzung eines kriegswirtschaftlichen Vorhabens geschaffenen Institutionen, wurde «Zentralstelle» ab 1917 zu einer Sammelbezeichnung für sehr unterschiedliche Bundesbehörden, die für eine bestimmte Aufgabe im Kontext der Kriegssituation gebildet und teilweise über das Ende des Weltkriegs hinaus beibehalten wurden. Das Eidgenössische Fürsorgeamt fiel hierunter ebenso wie die Warenabteilung, die Zentralstelle für Fremdenpolizei, die Zentralstelle für Soldatenfürsorge oder die wenig formalisierte Zentralstelle für den Ein- und Ausfuhrtransport.[273] «Zur richtigen Durchführung» der auf der Grundlage der Vollmachten beschlossenen Massnahmen erteilte der Bund ausserdem den Kantonen den Auftrag zur Schaffung eigener Zentralstellen.[274] Die Umsetzung dieser Anweisung stiess, wie der achte Neutralitätsbericht festhielt, «mancherorts auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten [...], indem sie die Schaffung von Organisationen und die Einführung von Verfahren erheischt, die über die bestehende Ordnung hinausgehen oder mit ihr kollidieren».[275] Der Bundesrat beantwortete die darin zum Ausdruck kommende Frage, ob die Kantonsregierungen zum Vollzug seiner Noterlasse überhaupt ohne Weiteres berechtigt waren, gleich selbst. Er ermächtigte sie im August 1917 generell, alle dazu «notwendigen organisatorischen und prozessualen Ausführungsvorschriften auf dem Verordnungswege zu erlassen».[276] In einigen Fällen genehmigte der Bundesrat auch direkt Noterlasse der Kantonsregierungen, für die im kantonalen Recht keine Grundlage bestand. Beispielsweise im Oktober 1918, als er den Regierungsrat von Zürich, gestützt auf die Vollmachten, zur Requirierung von Lokalen für Massenspeisungen berechtigte.[277]

Die Expansion des kriegswirtschaftlichen Verwaltungsapparats war, wie beispielsweise die Äusserungen Ballys zeigen, höchst umstritten.[278] Einerseits weil viele der notrechtlich legitimierten und staatlich finanzierten Zentralstellen auf Betreiben einzelner Unternehmergruppen zustande gekommen waren

und dadurch auch deren Partikularinteressen verfolgten. Wie in keinem anderen Bereich des Vollmachtenregimes zeigte sich im System der Zentralstellen eine «Verflechtung der staatlichen mit der privatwirtschaftlichen Sphäre», die für die Wirtschaftspolitik des Bundes im Ersten Weltkrieg charakteristisch war.[279] Auf der anderen Seite schlug den zunehmenden Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft Ablehnung entgegen, weil sie den immer noch einflussreichen Ordnungsvorstellungen des «Laissez-faire»-Staats widersprachen. Gewiss hatten schweizerische Unternehmen vor dem Ersten Weltkrieg nicht ohne gesetzliche Schranken agiert, doch die Auswirkungen des Wirtschaftskriegs und die notrechtlichen Strategien der Bewältigung der innen- und aussenpolitischen Herausforderungen brachten ab 1917 eine «Machtentfaltung»[280] des Interventionsstaats in bislang ungekanntem Ausmass mit sich: «Das ‹Laissez-faire› blieb als höchste Weisheit in den nationalökonomischen Lehrbüchern […], aber die Wirtschaftspolitik aller Staaten des mittel- und westeuropäischen Kapitalismus war bereits ganz andere Wege gegangen.»[281] Die Ablehnung dieser Entwicklung kristallisierte sich im Vorwurf des aufkommenden «Staatssozialismus», mit dem sich die Bundesverwaltung und insbesondere Edmund Schulthess konfrontiert sahen (siehe Kapitel 6.3).[282]

Während der Vorsteher des EVD zu dieser Kritik bereits kurz nach Hoffmanns Rücktritt in der zitierten Rede vor dem Parlament Stellung bezogen und eine neue Rolle des Staats in Wirtschaft und Gesellschaft propagiert hatte, reagierte die AIK im April 1918 mit einer eigenen Konzeption zukünftiger Politik. Die mittlerweile über 300 Angestellte zählende Behörde gab per Pressekommuniqué zu verstehen, dass der Weltkrieg den Beginn einer neuen Phase der Weltwirtschaft mit sich gebracht habe, der sich die Schweiz anpassen müsse.[283] «Alte Formen und Methoden» staatlichen Handelns hätten sich als «Ladenhüter» herausgestellt, auf die auch nach dem Ende des globalen Konflikts nicht mehr zurückgegriffen werden könne:

> «Die wirtschaftliche Entwicklung drängt offenbar zu einer immer stärkern Konzentration. An Stelle der wildwuchernden Privatwirtschaft, des «freien Spiels der Kräfte», wie das Schlagwort heisst, tritt […] eine mehr und mehr auf breite, genossenschaftliche oder kommunale Basis gestellte Wirtschaft unter der Aufsicht des Staates. Dieser wird sein Tätigkeitsgebiet vorab darin suchen, die interessierten Kreise zusammenzubringen, die Finanzierung in die Wege zu leiten, unrationelle Betriebe im Interesse der Allgemeinheit auszuschalten oder bestehenden Organisationen anzugliedern. Diese Organisationen im internationalen Verkehr zu vertreten und ihnen den nötigen Rückhalt zu geben, den interessierten Kreisen Orientierung über wirtschaftliche Vorgänge im In- und Ausland zu vermitteln, den Ausgleich von Produktion und Absatz im Inland vorzunehmen, kurz als Zentralstelle zu wirken.»[284]

Damit hatte der Prozess, der 1915 mit der Bildung erster privater Zusammenschlüsse unter der lockeren Aufsicht des Politischen Departements begonnen

zurück

hatte, seine Fortschreibung in die Nachkriegszeit erfahren: «Wer anders als der Staat», fragte die AIK abschliessend rhetorisch, konnte in Zukunft die sich immer stärker widersprechenden Interessen des Einzelnen und der Allgemeinheit «unter einen Hut bringen? Man braucht keineswegs Rathenausche Theorien unbesehen zu akzeptieren, um den Entwicklungsgang in dieser Richtung zu erkennen.»[285]

Diese von der NZZ mit Skepsis kommentierten Äusserungen aus der Bundesverwaltung als Anzeichen eines fundamentalen Paradigmenwechsels, einer generellen Abkehr von der liberalen Wirtschaftsordnung des 19. Jahrhunderts zu deuten, würde wohl zu weit führen.[286] Doch sind sie ein Gradmesser für die Veränderungen des politischen Entscheidungshorizonts und die Anfänge eines neuen administrativen Konsenses in der Kriegszeit. Ohne die Prinzipien der Handels- und Gewerbefreiheit aufzugeben, wurden staatliche Intervention und kartellartige Organisation in Krisenzeiten nun breiter akzeptiert, ja im Netzwerk der politischen Entscheidungsträger sogar als Lösungen für den Normalzustand diskutiert.[287] Es fällt auf, dass in den ersten beiden Phasen des Vollmachtenregimes auf punktuelle, improvisierte und vom Dickicht der Interessen, Akteure und Amtsstellen gebremste Lösungen gesetzt wurde, während zumindest Teile der Bundesverwaltung ab 1917 von tief greifenden, längerfristigen Wirkungen des Weltkriegs auf die Schweiz ausgingen. In diesem Sinne wurden die Vollmachten für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik mit mehr Systematik und Konsistenz eingesetzt.

Die Logik der Entscheidungsfindung hatte sich gewissermassen umgedreht. War sie im «System Hoffmann» nach Kriegsausbruch von der Erwartung einer kurzen, vorübergehenden Krise geprägt, war in der dritten Phase ein Ende des Konflikts nun «nicht abzusehen», die Angst vor wirtschaftlich und sozial gravierenden Folgen bedeutend grösser und die Bereitschaft zu längerfristigen Interventionen des Staats entsprechend höher (siehe Kapitel 6.4).[288] Dass es die AIK war, die sich zu diesem Thema so pointiert äusserte, war überdies kein Zufall. Parallel zum Abschluss eines neuen Handelsabkommens[289] mit Deutschland im Mai 1918 war in der Sektion Chemie ein Nachrichtendienst für die «Probleme der Übergangswirtschaft» gebildet worden, der sich zunächst auf die Sammlung und Zusammenfassung von Material über die wirtschaftspolitischen Entwicklungen im Ausland konzentrierte.[290] Das Büro wurde Ende August 1918 dem neuen Generalsekretariat angegliedert. Gleichzeitig beteiligte sich das EVD an einer Kommission zur Gestaltung der Nachkriegswirtschaft, die vom SHIV ins Leben gerufen wurde.[291] Heinrich Wagner selbst begann im Herbst 1918 konkret zu planen, welche Teile der kriegswirtschaftlichen Organisationsformen und Vorschriften in der Nachkriegszeit beibehalten werden sollten, wobei er im Bereich der Energie- und Rohstoffversorgung «helfende» Eingriffe des Bundes, zur Unterstützung der Industrie im «Weltkonkurrenzkampf» eine Bündelung aller im Aussenhandel tätigen Firmen in einer Schweizerischen Import- und Exportgesellschaft unter der Leitung des EVD befürwortete.[292]

Keine Persönlichkeit der Schweizer Politik wurde mit den tatsächlichen oder in die Zukunft projizierten Veränderungen des Vollmachtenregimes wäh-

Tab. 7: Zusammensetzung des Bundesrats, 1914–1920 (fette Schrift = Bundespräsident)

	1914	1915	1916
EPD	**Arthur Hoffmann (1911)**		
EDI	Felix-Louis Calonder (1913)		
EVD	Edmund Schulthess (1912)		
PED	Ludwig Forrer (1902)		
SMD	Camille Decoppet (1912)		**Camille Decoppet**
JPD	Eduard Müller (1895)		
FZD	Giuseppe Motta (1911)	**Giuseppe Motta**	
Bundeskanzlei	Hans Schatzmann		

Quelle: Altermatt, Bundesräte, S. 626 f.

rend der zweiten Kriegshälfte so stark identifiziert wie Bundesrat Edmund Schulthess. In Analogie zu den «Organisatoren» der Kriegsstaaten wie Walther Rathenau, Albert Thomas oder David Lloyd George wurde Schulthess zur Personifikation kriegswirtschaftlicher Ausnahmepolitik schlechthin.[293] Die hohe Zahl unterschiedlichster Probleme, Interessen und Akteure, mit denen sich der Aargauer Freisinnige und ehemalige Industrieanwalt auseinandersetzen musste, veranlasste bereits zeitgenössische Kommentatoren zu idealisierenden Beschreibungen seiner Fähigkeiten. So bemerkte der Jurist Heusler im Kommentar zur Gründung der AIK: «Wie der Departementsvorsteher das alles in der Hand behalten kann, diese übermenschliche Aufgabe ist freilich schwer zu verstehen.»[294] Vor allem nach dem Ersten Weltkrieg aber kultivierten Beobachter das seit dem Sommer 1917 konstruierte Bild des ebenso unermüdlichen wie undogmatischen Machers und «organisateur de premier ordre».[295] Es sollte seine mehr als 20 Jahre dauernde Amtszeit als Vorsteher des EVD prägen, die schliesslich mit der Bezeichnung «Ära Schulthess» geadelt wurde.[296] Als 1934 die sozialistische Monatsschrift «Rote Revue» auf die – erneut notrechtlichen – Massnahmen des Bundesrats zur Bewältigung der Weltwirtschaftskrise zurückblickte, stellte sie diese als konsequente Weiterführung der «fast diktatorisch» ausgeübten Wirtschaftspolitik des Ersten Weltkriegs dar:

> «Schultheß organisierte die Kriegswirtschaft, schränkte die Freiheit des Unternehmers auf ein Mindestmaß ein und vereinigte schließlich alle wirtschaftlichen Fäden in seiner Hand. Wir wissen nicht, ob er sich an der von Walter Rathenau geschaffenen deutschen Kriegswirtschaft orientierte – die Annahme ist wohl eher zu verneinen; aber die Tatsache bleibt bestehen, daß Schultheß in diesem Augenblick alle Bindungen liberaler Tradition im

zurück

	1917	1918	1919	1920
	Gustave Ador	**Felix-Louis Calonder**		**Giuseppe Motta**
		Gustave Ador	**Gustave Ador**	Ernest Chuard
	Edmund Schulthess			
		Robert Haab		
				Karl Scheurer
				Heinrich Häberlin
				Jean-Marie Musy
			Adolf von Steiger	

> Gebiete der Wirtschaftspolitik über Bord warf. Er schuf im Rahmen des kapitalistischen Wirtschaftssystems in der Schweiz eine Planwirtschaft, die unvollkommen war, die viele Fehler hatte und oft nur mangelhaft funktionierte, die aber doch in grundsätzlicher Beziehung dem Credo des alten Liberalen völlig entgegenstand. […] Allein, das vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, daß zum erstenmal in der Entwicklung des schweizerischen Kapitalismus die Gesetze der freien Konkurrenz fast auf dem ganzen Gebiet des wirtschaftlichen Lebens ausgeschaltet waren. Die Nachkriegszeit hätte, wenn es keine Dynamik des wirtschaftlichen und politischen Geschehens geben würde, die Rückkehr zur Politik des laissez faire bringen sollen. […] Aber es war kein Zurück [mehr] zu den seligen Gefilden des bürgerlichen Wirtschaftsliberalismus. Edmund Schultheß gab den Grundgedanken der staatlichen Intervention nicht mehr auf.»[297]

Wenn in der Öffentlichkeit vor allem seit den Dreissigerjahren von einer «Ära Schulthess» die Rede war, meinte dies weniger die Dominanz einer einzelnen Person innerhalb der schweizerischen Regierung, wie sie im «System Hoffmann» vermutet worden war. Der Begriff bezog sich in erster Linie auf den langen Verbleib eines einzelnen Bundesrats in einem bestimmten Departement über mehrere Jahrzehnte, wodurch dieser als eigentlicher «Fachminister» den jeweiligen Politikbereich besonders prägen und gestalten konnte. Deshalb war es auch kein Widerspruch, wenn gleichzeitig in Bezug auf das Politische Departement von der «Ära Motta» und später beim EDI von der «Ära Etter» gesprochen wurde.[298] Die durchschnittliche Amtsdauer der Regierungsmitglieder war nach dem Ersten Weltkrieg bis 2016 mit 9,5 Jahren zwar drei Jahre kürzer als zwischen 1848 und 1918. Dagegen nahm allerdings die Zeitspanne, in der ein Bundesrat dem-

zurück

selben Departement vorstand, von fünf auf fast acht Jahre markant zu.[299] Diese Entwicklung hin zu einem «Ministerialsystem» relativ selbständig agierender Departementsvorsteher, das in zunehmendem Gegensatz zum «ursprünglichen Idealkonzept der Kollegialregierung» stand, war zum einen eine direkte Folge des Gewichts, das die Exekutive durch das Vollmachtenregime im institutionellen Gefüge des schweizerischen Bundesstaats erlangt hatte.[300] Zum anderen hing sie damit zusammen, dass die nach Hoffmanns Rücktritt beschlossene Rückkehr zum Rotationsprinzip des EPD schon 1918 wieder aufgegeben wurde (siehe Tab. 7). Wie geplant übernahm Felix Calonder in diesem Jahr als Bundespräsident von Gustave Ador das Politische Departement, konnte diesem aber durch einen Noterlass ein zusätzliches Jahr vorstehen. Die Verlängerung erwies sich als dauerhaft, denn die Nachfolge des Bündners trat 1920 Giuseppe Motta an, der darauf 20 Jahre lang Aussenminister bleiben sollte. Dadurch wurde der Tessiner zum einzigen Bundesrat, der während beider Weltkriege im Amt war.[301]

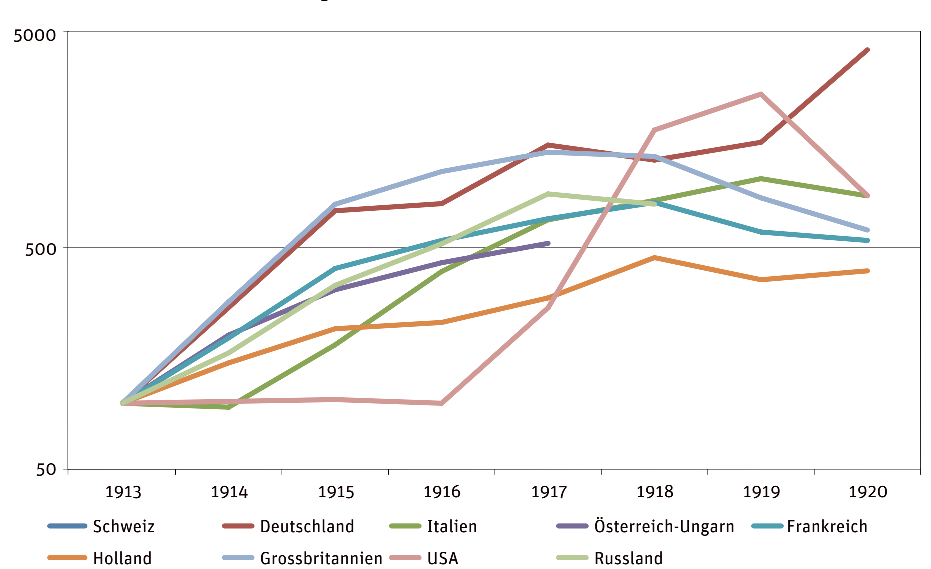
5.4 «Unbegrenzter Kredit»

Der jahrelange Krieg führte dazu, dass das wirtschaftliche Potenzial der teilnehmenden Staaten immer stärker in den Dienst der militärischen Leistungsfähigkeit gestellt und der «Kriegsschauplatz erstmals auf die ganze Gesellschaft ausgedehnt» wurde. Diese Anstrengungen gingen an den Haushalten und Finanzierungsmethoden nicht spurlos vorüber.[302] Wenn sich die «war governments» des Ersten Weltkriegs auch nach der Maxime «maximum slaughter at minimum expense» richteten – um die industrielle und landwirtschaftliche Produktion in die Versorgung der Armeen umzulenken, einen kriegswirtschaftlichen Verwaltungsapparat aufzubauen und gleichzeitig noch den Ansprüchen der Zivilbevölkerung auf Arbeit und Bedarfsgüter gerecht zu werden, waren enorme Mengen öffentlicher Gelder notwendig.[303] Dementsprechend stiegen die Staatsausgaben nach Kriegsausbruch sprunghaft an und kehrten auch nach dem Ende des Konflikts nicht mehr auf das Niveau von 1913 zurück (Grafik 11). Ein Phänomen, das von der Finanzgeschichte als «displacement effect» bezeichnet wurde.[304] In geringerem Masse trat dieser Effekt auch in den neutralen Ländern auf.

Die nominalen Staatsausgaben verschiedener neutraler und kriegführender Länder lagen 1918 zwischen rund 450 (Niederlande) und mehr als 1700 Prozent (USA) höher als im letzten Jahr vor dem Krieg. Im Durchschnitt verzehnfachten sich bei den untersuchten Staaten die Ausgaben der öffentlichen Hand bis Kriegsende, was aber zu einem beträchtlichen Teil mit dem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus, das sich je nach Land sehr unterschiedlich entwickelte, zusammenhing. Wo für den Untersuchungszeitraum überhaupt als zuverlässig eingeschätzte Daten[305] vorliegen, lässt sich diese Ausdehnung der Staatshaushalte deshalb differenzierter darstellen, indem der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den Blick genommen wird (Grafik 12). Hierbei zeigt

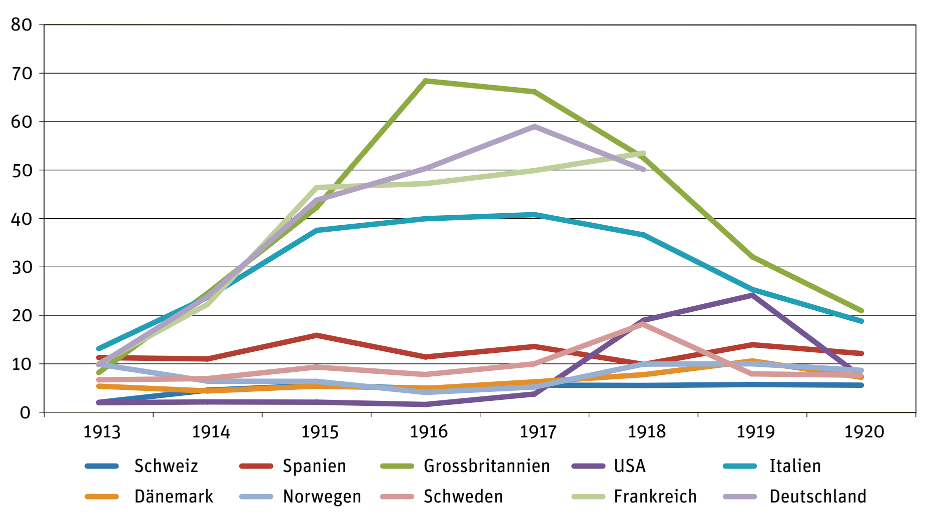
zurück

Grafik 11: Nominale Staatsausgaben (1913 = 100 Prozent), 1913–1920



Quellen: HSSO, Tab. U.7 (Schweiz); Palgrave Macmillan, International Historical Statistics (Deutschland, Italien, Frankreich, Grossbritannien, USA, Niederlande); Michelson, Revenue, S. 70 und 215 (Russland); Winkler, Einkommensverschiebungen, S. 71 und 75 (Österreich-Ungarn).

Grafik 12: Prozentualer Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, 1913–1920



Quellen: HSSO, Tab. U.7 und Q.16a (Schweiz); Mauro et al., Fiscal Prudence (Australien, Spanien, Grossbritannien, USA, Italien, Dänemark, Norwegen, Schweden); Broadberry/Harrison, Economy, S. 15 (Frankreich, Deutschland).

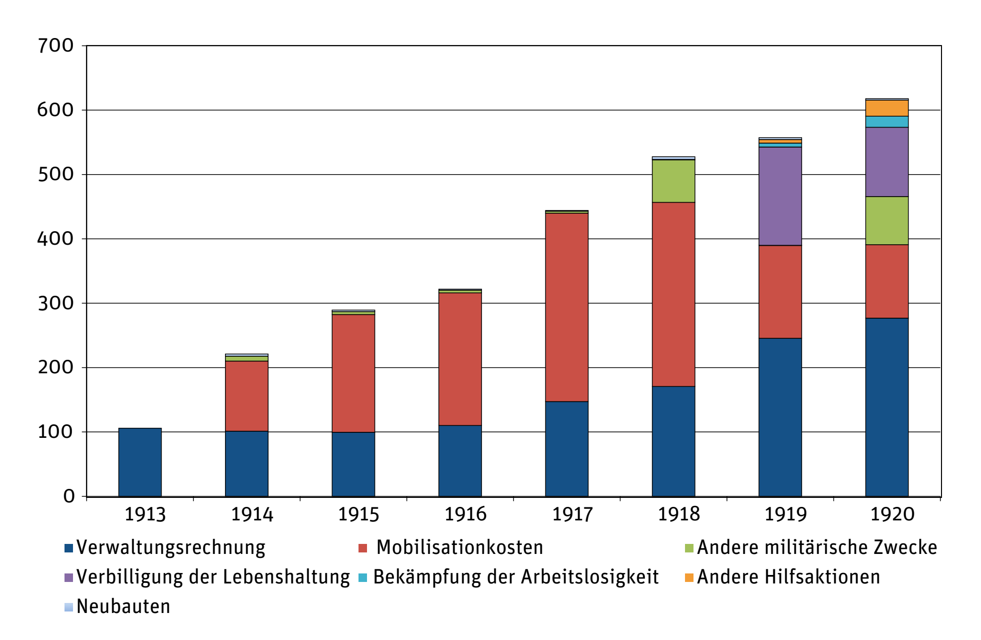
sich, dass auch dieses Verhältnis im Kriegsverlauf von durchschnittlich 7,4 Prozent (1913) auf 24,7 Prozent (1918) markant anstieg, allerdings offenbart die Entwicklung wesentliche Unterschiede zwischen den Ländern. Besonders stark nahm die Staatsquote in Italien, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, den USA und dem neutralen Schweden zu, wobei die grösste Ausdehnung 1916/17 beziehungsweise 1918/19 erreicht wurde. In den übrigen, in der Mehrzahl nicht kriegführenden Ländern stieg der Anteil bis 1918 vergleichsweise schwach von rund 6,3 auf 8,3 Prozent. Bemerkenswert ist, dass die Staatsquote während der «Kriegskonjunktur» in den Jahren 1915 und 1916 in allen neutralen Staaten leicht zurückging, um dann auf das folgende Jahr hin wieder anzusteigen. 1916 war sowohl in Bezug auf die nominalen Zahlen wie auf die Staatsquote dasjenige Kriegsjahr, in dem die Ausgaben länderübergreifend am wenigsten wuchsen. Im folgenden Schlüsseljahr 1917 stiegen sie dann allerdings am stärksten.

Die Schweiz lag in dieser Entwicklung der Staatsfinanzen zusammen mit anderen Neutralen am unteren Ende, sowohl was die nominalen Ausgaben als auch was die Staatsquote betraf.[306] 1918 waren die Bruttoausgaben des Bundes – Kantone und Gemeinden sind hier nicht mitgezählt – genau fünfmal so hoch wie 1913 (Grafik 13). Von den untersuchten Staaten wiesen nur die Niederlande ein geringeres Ausgabenwachstum auf. Der Anteil der Bundesausgaben am schweizerischen Bruttoinlandsprodukt verdreifachte sich zwar beinahe zwischen 1913 und 1915, blieb dann aber relativ konstant bei etwas mehr als 5,5 Prozent. Andere neutrale Länder überholten die Schweiz in dieser Beziehung ab 1916. Vor allem die USA, die wie zuvor Italien nach dem Kriegseintritt ihren Staatshaushalt massiv ausdehnten. War die Phase der militärischen Auseinandersetzungen in Westeuropa bei allen Unterschieden im Detail von einem vergleichsweise homogenen Anstieg der Staatsfinanzen geprägt, traten nach dem Waffenstillstand vom November 1918 und in der unmittelbaren Nachkriegszeit stärkere Differenzen auf. Insbesondere die Ausgaben des von Inflation betroffenen Deutschen Reichs, aber auch diejenigen der USA und Italiens stiegen weiter an, während die Staatsquoten nun wieder deutlich zurückgingen. Auch in der Schweiz setzte sich das nominale Wachstum zunächst fort und erreichte erst 1920 mit rund 620 Millionen Franken den Höchstwert. Die Staatsquote blieb während der Rezession der Nachkriegszeit auf hohem Niveau und stieg bis 1921 auf 6,5 Prozent. Dies waren Zahlen, wie sie erst zu Beginn des Zweiten Weltkriegs wieder erreicht wurden.[307]

Woraus setzte sich diese Ausdehnung des Staatshaushalts im Kriegsverlauf zusammen (siehe Grafik 13)? Für das letzte Jahr vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs wies der Bund etwas mehr als 100 Millionen Franken Verwaltungsausgaben aus, wovon die Landesverteidigung rund ein Drittel, die Kosten für Personal und Liegenschaften ein Viertel und die verschiedenen Subventionsleistungen etwas mehr als 20 Prozent beanspruchten (siehe Kapitel 2.3). Im Weltkrieg kamen die Kosten für das Truppenaufgebot der Armee sowie – ab 1917 und vor allem in der Zeit nach dem Waffenstillstand – die verschiedenen Unterstützungsaktionen des Bundes in den Bereichen Lebensmittelversorgung, Hilfe für

zurück

Grafik 13: Bundesausgaben in Millionen Franken, 1913–1920



Quelle: HSSO, Tab. U.7.

in Schwierigkeiten geratene Industriezweige sowie Arbeitslosenfürsorge hinzu. Als «andere militärische Zwecke» enthielt das Budget ab 1918 die Ausgaben für Einsätze des Militärs im Ordnungsdienst, beispielsweise anlässlich des Landesstreiks, sowie für die «Bewachungstruppen», die für die turbulente Übergangszeit zwischen Waffenstillstand und vollständiger Demobilisation aufgestellt wurden (siehe Kapitel 6.4).[308] Zwar steuerten diese «Neutralitätskosten»[309] den überwiegenden Teil zu den steigenden Staatsausgaben ab 1914 bei, doch wuchs, wie Grafik 13 zeigt, auch die Verwaltungsrechnung des Bundes stark an – und sie ging im Unterschied zu den ausserordentlichen Aufwendungen des Weltkriegs nach dem Ende des Konflikts nicht mehr auf die Zahlen vor 1914 zurück.[310] Der Aufbau des in Kapitel 5.3 dargestellten Behördenapparats liess die Zahl der Angestellten in der Bundesverwaltung[311] zwischen 1913 und 1920 um 73 Prozent von rund 2900 auf fast 5000 zunehmen.[312] Parallel dazu stiegen die staatlichen Personalausgaben von 19,7 auf 52,6 Millionen Franken an – nicht zuletzt wegen Lohnerhöhungen, mit denen ab 1918 die Forderung nach einem Ausgleich der Teuerung beantwortet wurde (siehe Kapitel 6.1).[313]

Der «Grosse Krieg» rief also nach einem grossen Staat und bei dessen Finanzierung beschritten die kriegführenden Länder prinzipiell drei Wege: Geldschöpfung durch Notenbanken, Emission von Anleihen im In- und Ausland sowie Erhöhung bestehender beziehungsweise Einführung neuer Steuern und Gebühren.[314] Da sich

die vor 1914 angelegte «Kriegskasse» angesichts der Dauer des Konflikts rasch als unzureichend herausstellte und gleichzeitig die Zolleinnahmen als wichtigste Finanzquelle des Staats stark zurückgingen, wandte auch die neutrale Schweiz diese drei Methoden an. Die notrechtlichen Kompetenzen des Bundesrats spielten hierbei eine tragende, wenn auch nicht exklusive Rolle.[315] Nicht von ungefähr hatte sich die Regierung im Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914 vom Parlament auch einen «unbegrenzten Kredit zur Bestreitung der Ausgaben» des Ausnahmezustands bewilligen lassen (siehe Kapitel 3.1). Vollmachtenregime, Grenzbesetzung und Ordnungsdienst benötigten im Vergleich zwar weniger finanzielle Ressourcen als die direkte militärische Konfrontation der Nachbarstaaten, doch durchlief auch die Finanzgeschichte der Schweiz ab 1914 eine «grundlegende Zäsur» – sowohl was die Beschaffung und Verwendung der Haushaltsmittel als auch was den Grad der öffentlichen Verschuldung betraf.[316]

In den ersten Monaten nach Kriegsausbruch wurde der Geldbedarf des Bundes in erster Linie durch Kredite gedeckt. Mit dem überhaupt ersten Noterlass von den Restriktionen der Goldeintauschpflicht für Papiergeld befreit,[317] konnte die Schweizerische Nationalbank dem Bund durch die «Diskontierung von Schatzanweisungen» (Zahlungsversprechen) kurzfristige Darlehen gewähren. Diese Geldquelle war anfangs als Überbrückungslösung für die dringlichen Bedürfnisse der Mobilisierung gedacht, kam dann aber während des ganzen Untersuchungszeitraums und darüber hinaus zur Finanzierung der Lebens- und Futtermittelbeschaffung zum Einsatz. Mitte 1919 beliefen sich die Verbindlichkeiten des Bundes gegenüber der Zentralbank auf 515 Millionen Franken.[318] In vergleichbarer Weise nahmen auch Kantone, Gemeinden und die SBB die Nationalbank als Kreditgeberin in Anspruch.[319] Die junge SNB, erst 1906/07 mit dem Ziel einer stabilen Geldversorgung und eines reibungslosen Zahlungsverkehrs geschaffen, sah sich damit unvermittelt in der Rolle wieder, für die sich Adolf Jöhr und Walter Hoefliger bereits vor Kriegsausbruch nach dem Vorbild der deutschen und der französischen Notenbank ausgesprochen hatten (siehe Kapitel 2.6): Sie war zur «Kriegsbank des Staates» geworden.[320]

Während die Kredite der SNB an die Bundeskasse ihre rechtliche Grundlage in einer Abänderung des Nationalbankgesetzes vom Sommer 1911 hatten, stützte sich die zweite Finanzierungsmethode der Kriegszeit ganz auf die Kompetenzen des Vollmachtenregimes.[321] Zwischen August 1914 und September 1918 beschloss der Bundesrat, insgesamt neun inländische «Mobilisationsanleihen» im Gesamtbetrag von 830 Millionen Franken aufzunehmen.[322] Hinzu kamen zwischen März 1915 und Juli 1920 drei Obligationen, die der Bund auf dem Kapitalmarkt der USA zeichnete. Vor allem zur Finanzierung der Lebensmitteleinfuhr aus den Vereinigten Staaten konnten so weitere 70 Millionen Dollar, nach damaligen Devisenkursen rund 400 Millionen Franken, aufgenommen werden.[323] Durch diese Finanzierung mittels Obligationen stiegen nicht nur die langfristigen Schulden des Bundesstaats an, es entstand zugleich ein lukratives Geschäftsfeld für Schweizer Finanzunternehmen, die gegen den Willen von

Regierung und SNB ein Monopol zur Emission von Staatsanleihen des Bundes durchsetzen konnten.[324]

Beides, die Finanzierung des staatlichen Budgets durch die Kredite der SNB und die Emission von Anleihen, kam für rund 70 Prozent der Mehrausgaben des Bundes während des Ersten Weltkriegs auf. Der Rest wurde durch Steuern und Gebühren gedeckt.[325] Im Unterschied zu zahlreichen anderen Politikfeldern, in denen gesetzliche Vorschriften allein auf der Grundlage der Vollmachten eingeführt wurden, beschritt der Bundesrat in der Abgabenpolitik der Kriegszeit mehrere Wege parallel. Der erste notrechtliche Beschluss in diesem Bereich kam denn auch nicht von ihm selbst, sondern vom Parlament. Auf Antrag der Regierung und per dringlichem Bundesbeschluss hob die Bundesversammlung Ende Dezember 1914 kurzfristig eine Reihe von staatlichen Abgaben an. Unter anderem wurden der zwischen Kantonen und Bund aufgeteilte Militärpflichtersatz (von 1,5 auf 3 Prozent des Jahreseinkommens)[326] und die Zollgebühr für die Einfuhr von Spirituosen verdoppelt. Ebenfalls erhöht wurden die Taxen für die Beförderung von Briefen und für den Betrieb von Telefonstationen sowie die Tarife der SBB.[327] Noch vor Jahresende wurde der Bundesrat dann noch selbst aktiv und erhöhte die Gebühren für nächtliche Telefongespräche.[328]

Angesichts der Zahlen, mit denen der Bundeshaushalt bereits in der ersten Phase des Vollmachtenregimes aufwartete, konnten diese und ähnliche Massnahmen nur einen vergleichsweise kleinen Teil zur Finanzierung der steigenden Staatsausgaben beitragen – wenn sie auch im Einzelfall durchaus eine empfindliche Erhöhung der Abgaben bedeuten konnten.[329] Um den restlichen Bundeshaushalt nicht ganz auf Kredite beziehungsweise Schulden zu stützen, mussten weitere Geldquellen erschlossen werden. Bei allem Widerstand gegen die Einführung von Bundessteuern sprach sich das FZD deshalb bereits wenige Wochen nach Kriegsausbruch für die Erhebung einer «einmaligen ausserordentlichen Kriegssteuer» aus.[330] Mit den juristischen und statistischen Vorarbeiten beauftragte der Bundesrat eine Kommission, der die Nationalräte Paul Speiser und Arthur Eugster sowie der Finanzwissenschaftler Jakob Steiger als massgebliche Experten angehörten.[331] Die zentrale Frage, die es vor der fiskalischen Konzeption der Kriegssteuer zu klären galt, war diejenige nach der rechtlichen Grundlage. Die Einführung einer direkten Steuer auf Bundesebene war eine äusserst heikle, seit Jahrzehnten kontrovers diskutierte Angelegenheit; «une atteinte à l'état de choses actuel qui réserve aux cantons le domaine des impôts directs», wie das Regierungsprotokoll festhielt.[332] Der einfachste Weg, die Steuer mittels der ausserordentlichen Vollmachten zu beschliessen, stand zwar im Raum, wurde von Giuseppe Motta allerdings schon früh abgelehnt. Da die Erhebung ursprünglich erst nach Kriegsende und primär für den Abbau der bis dahin angehäuften Staatsschulden vorgesehen war, liess sich ein Rückgriff auf Notrecht nicht rechtfertigen. Zudem befürchtete der Bundesrat laut Steiger, die Einführung der Kriegssteuer durch einen Noterlass könnte vom Kapitalmarkt als Ver-

legenheitslösung und Ersatz für die Aufnahme einer weiteren Anleihe aufgefasst werden, was für das Land «eine schwere Kreditschädigung bedeutet» hätte.[333]

Regierungsmehrheit und Experten entschieden sich deshalb gegen das Notrecht und für einen regulären Verfassungszusatz, der dem Bund das Recht «zur teilweisen Deckung der Kosten des Truppenaufgebotes während des europäischen Krieges [durch] eine einmalige Kriegssteuer» auf Vermögen und Erwerbseinkommen geben sollte.[334] Die Regelung der Details würde dann in einem Parlamentsbeschluss vorgenommen. Dieses Vorgehen – in einem Gutachten zuhanden des FZD hatte sich auch Walther Burckhardt dafür ausgesprochen – unterlag dem obligatorischen Referendum, weshalb über die Kriegssteuer eine Volksabstimmung durchgeführt werden musste.[335] Der Bundesrat lud dieses Plebiszit im Vorfeld zu einer allgemeinen Frage des Vertrauens in seine Kriegspolitik und zu einem Testfall der schweizerischen Demokratie in der Ausnahmesituation auf. Er machte daraus ein «symbole de l'Union sacrée», das eine höchstmögliche Zustimmung erreichen musste.[336] Dies wurde bereits an einer ersten Konferenz mit den Kantonsregierungen im Januar 1915 deutlich, als Finanzminister Motta nach einer drastischen Schilderung der finanziellen Lasten des Bundes ausführte: «Es wäre kein Ehrenblatt in der Schweizergeschichte, wenn wir in dieser schicksalsschweren Zeit nicht ein opferwilliges Volk und opferwillige Stände finden würden. […] Es wird sich jetzt zeigen, ob unsere Demokratie auf der Höhe der Zeit ist. Sollte dieselbe die Probe nicht bestehen, so würde die demokratische Idee in der ganzen Welt auf lange Zeit zurückgedrängt.»[337]

Der Abstimmungskampf, an dem sich fast alle Bundesräte beteiligten und der mit einem eigenen Heft der «Schweizer Zeitfragen» dokumentiert wurde, war erfolgreich.[338] Am 6. Juni 1915 erteilten die Stimmbürger der Kriegssteuer mit einem enorm hohen Ja-Anteil von 94,3 Prozent ihre Zustimmung. Auch in den Westschweizer Kantonen, wo genau zu diesem Zeitpunkt die Opposition gegen die Vollmachten an Schwung gewann, wurden bei etwas geringerer Wahlbeteiligung solche Zustimmungsraten erreicht (siehe Kapitel 4.3).[339] In dieser Hinsicht war das bedingungslose Vertrauen, das der Bundesrat für seine Kriegspolitik eingefordert hatte, auch ein Jahr nach Kriegsausbruch noch intakt. Der Verfassungsänderung folgte Ende Dezember 1915 ein von der Expertenkommission des FZD entworfener Parlamentsbeschluss, der unter anderem die Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund und Kantonen, den Kreis der Steuerpflichtigen, die Modalitäten der Erhebung sowie die Steuerprogression regelte.[340] Für die Durchführung und Überwachung des Vorhabens gründete der Bundesrat kurz darauf die Eidgenössische Kriegssteuerverwaltung, die Anfang 1918 zur Eidgenössischen Steuerverwaltung des Finanzdepartements ausgebaut wurde.[341] Gemessen am wortgewaltigen Einsatz der Regierungsmitglieder und den Dimensionen des Bundesbudgets mutet der finanzielle Ertrag der Kriegssteuer mit rund 125 Millionen Franken bis 1917 bescheiden an, wenn er auch die ursprünglichen Prognosen des FZD weit übertraf. Wichtiger war demgegenüber das fiskalische Wissen über die Verteilung von Vermögen und

zurück

Einkommen in der Schweiz, das Bund und Kantone durch die Erhebung erstmals sammeln konnten.[342]

Das Projekt der Kriegssteuer bereitete so einer weiteren direkten Einnahmequelle den Boden: der «Kriegsgewinnsteuer». Die Anregung hierzu kam zum einen von Bundesrat Ludwig Forrer, der im August 1915 nach der gewonnenen Abstimmung die Frage aufwarf, «ob und in welcher Weise die von einzelnen Unternehmungen erzielten Kriegsgewinne zur Deckung der Ausgaben herangezogen werden können».[343] Zum andern handelte es sich um eine Idee, die zu diesem Zeitpunkt bereits länderübergreifend diskutiert wurde. Als erstes europäisches Land hatte Dänemark im Mai 1915 eine «ausserordentliche Einkommenssteuer» beschlossen, um kriegswirtschaftliche Gewinne der privaten Unternehmen für die Staatsfinanzen und die Allgemeinheit abzuschöpfen.[344] Es folgten wenig später Schweden, Norwegen, Italien und Grossbritannien, 1916 dann Österreich-Ungarn, Russland, die Niederlande, Frankreich und das Deutsche Reich. Die Vereinigten Staaten und Belgien besteuerten Kriegsgewinne erst nach dem Ende des Konflikts.[345] Obwohl sich bei den Vorarbeiten zur schweizerischen Kriegssteuer ein juristischer Konsens gebildet hatte, dass der Bund direkte Abgaben nur durch eine dem Referendum unterliegende Verfassungsänderung erheben konnte, erfolgte die Einführung der Kriegsgewinnsteuer auf dem Weg des Notrechts. Der Vorschlag dazu kam vom Parlament selbst. Im März 1916 hatte der Waadtländer Freisinnige Charles-Eugène Fonjallaz im Nationalrat eine entsprechende Motion eingereicht, die die Bundesversammlung im Juni mit der Aufforderung an die Regierung weiterreichte, unverzüglich «in Anwendung der Vollmachten vom 3. August 1914 die nötigen Massnahmen zu treffen».[346] Die Konzeption wurde damit in die Hände des Bundesrats und einer neuen Expertenkommission gelegt.

Nach langem Zögern des Finanzdepartements wegen vermutet schlechter Erfolgsaussichten lag am 28. Juli 1916 ein erster Entwurf zu einem Noterlass vor. Da «fortwährend Spekulanten […] das Land verlassen und sich so der im Grundsatz bereits beschlossenen Kriegsgewinnsteuer entziehen», musste es nun schnell gehen.[347] Schon am nächsten Tag erliess der Bundesrat, gestützt auf seine Vollmachten, einen Beschluss zur «Sicherstellung der Kriegsgewinnsteuer», welcher Geschäfte, die ihren Sitz aus der Schweiz verlegen wollten, zur Leistung einer Sicherheit für die seit 1915 erwirtschafteten Einnahmen verpflichtete.[348] Mitte September 1916 folgte dann die eigentliche Einführung der «eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer». Schweizerische und Niederlassungen ausländischer Unternehmen mussten dadurch von ihren Erträgen seit dem Jahresbeginn 1915 denjenigen Teil zu bis zu 25 Prozent versteuern, der den durchschnittlichen Reinertrag der letzten beiden Vorkriegsjahre überstieg.[349] Dieser Steuersatz wurde im weiteren Kriegsverlauf zweimal erhöht. Im März 1917 beschloss der Bundesrat einen Zuschlag von fünf Prozent, aus dem der neue Fonds für Arbeitslosenfürsorge finanziert werden sollte (siehe Kapitel 4.2).[350] Im November desselben Jahres erfolgte eine weitere Anhebung auf 42 Prozent.[351]

Die nicht zuletzt nach ausländischen Vorbildern, vor allem aber auf innenpolitischen Druck hin zustande gekommene Kriegsgewinnsteuer stellte sich als weitaus einträglicher heraus als die zuvor demokratisch beschlossene Kriegssteuer.[352] Trotz verschiedener Abzugsmöglichkeiten[353] und der Befreiung des gesamten Agrarsektors nahm der Bund mit ihr bis 1920 rund 670 Millionen Franken ein.[354] Neben dieser finanziellen besass die Kriegsgewinnsteuer aber auch eine mindestens ebenso bedeutsame politische Dimension. Sie stellte nämlich den Versuch dar, einen Ausgleich zwischen den in der Kriegskonjunktur angewachsenen Erträgen der Exportindustrie und den gleichzeitig von Knappheit, Teuerung, Arbeitslosigkeit und politischem Einflussverlust betroffenen «kleinen Leuten» zu schaffen. Sie sollte den Staat in die Lage versetzen, «denjenigen zu helfen, die Hülfe notwendig haben».[355] Wenn Edmund Schulthess die Kriegsgewinnsteuer nach dem Krieg als «mesure la plus décisive qui ait été décrétée sur la base des pleins pouvoirs extraordinaires» bezeichnete, meinte er wohl weniger ihren Anteil am Bundesbudget, als vielmehr ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Kohäsion.[356] Diese Kohäsion hatte Mitte 1916 bereits tiefe Risse gezeigt, was gerade dadurch deutlich wurde, dass es sich das Parlament nicht mehr zutraute, die Steuer selbst zu beschliessen oder in einem Referendum der Stimmbürgerschaft zu übergeben (siehe Kapitel 4.3).[357]

Die beiden Kriegssteuern waren die sichtbarsten und umfangreichsten Versuche der Mobilisierung fiskalischer Ressourcen in der Schweiz und sie sollten den Grund für das bis heute bestehende Provisorium der direkten Bundessteuern legen, sie blieben aber nicht die einzigen. Für die erstmalige Erhebung von «Stempelabgaben», also Gebühren auf die Ausgabe oder den Handel mit Wertpapieren, Wechseln, Versicherungsquittungen und Frachturkunden, wählte der Bundesrat erneut das Verfahren der parlamentarischen Verfassungsänderung mit anschliessendem Referendum. In deutlichem Kontrast zur Abstimmung vom Sommer 1915 wurde diese Finanztransaktionssteuer im Mai 1917 aber nur noch mit einem knappen Mehr von 53 Prozent angenommen.[358] Das innenpolitische Klima hatte sich mittlerweile grundlegend gewandelt. Die SPS lehnte die mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes zwar dauerhaft, aber tief angesetzten Stempelabgaben ab, da sie ihrer Meinung nach zu einer gerechten Verteilung der Gewinne und Lasten des Kriegs nicht genügend beitrugen.[359] Die Sozialdemokraten lancierten deshalb eine eigene Volksinitiative für die Einführung einer zeitlich nicht befristeten und «direkten progressiven Steuer auf Vermögen und Einkommen», die, von Bundesrat und Parlamentsmehrheit nicht unterstützt, am 2. Juni 1918 allerdings abgelehnt wurde.[360] Zustimmung erteilten die Stimmberechtigten dagegen im Mai 1919 einer zweiten Erhebung der Kriegssteuer, die in drei Tranchen bis 1932 eingezogen wurde. Von sieben während des ganzen Untersuchungszeitraums durchgeführten Volksbefragungen befassten sich also vier mit der Finanzierung des schweizerischen «Kriegsstaats». Ein Zeichen dafür, wie stark sich im Ausnahmezustand die politische Entscheidungsfindung auf die Notrechtsetzung der Exekutive verlagert hatte und wie selektiv die Volksrechte zur Anwendung kamen.[361]

zurück

Das Vollmachtenregime spielte in Bezug auf die Staatsfinanzen noch auf einem weiteren Gebiet eine tragende Rolle. Zahlreiche Noterlasse zur Regulierung und Kontrolle der Kriegswirtschaft sahen Gebühren, beispielsweise für die Erteilung von Handelskonzessionen oder für Ausfuhrbewilligungen, vor.[362] Mit diesen Abgaben sollten zwar in erster Linie die Betriebskosten der jeweiligen Verwaltungsbehörden gedeckt werden, ihnen kam aber auch der Charakter «kleiner» Kriegssteuern zu. So konnten die Ausfuhrgebühren als Besteuerung der mutmasslichen Gewinne der betreffenden Händler und die Konzessionen als Eintrittsbillett in die von Bund und Verbänden gemeinsam regulierten Wirtschaftsbereiche aufgefasst werden.[363] Das Prinzip kam auch ausserhalb der Wirtschaftspolitik zum Einsatz, wie sich etwa an den Gebühren der Fremdenpolizei zeigt.[364] Wie gross der Anteil dieser verschiedenen Einnahmen am Bundesbudget war, ist schwer einzuschätzen, da sie in der offiziellen Bilanz nicht gesondert aufgeführt wurden. Die Staatsrechnungen wiesen lediglich für 1916 17 Millionen, für 1917 30 Millionen und für 1918 22 Millionen Franken eingenommener Ein- und Ausfuhrgebühren aus.[365] Laut Heinrich Sieveking hatte der Bund mit seinen Gewinnbeteiligungen am Käse-, Vieh- und Obstexport etwa 15 Millionen Franken verdient.[366] Über weitere Einnahmen und Ausgaben der kriegswirtschaftlichen Organisationen (AIK, EEA, usw.) gab der Bundesrat dem Parlament nach Kriegsende in einer Reihe von Berichten Auskunft.[367]

Finanziell weniger einträglich, dafür aus Sicht von Verfassungsrechtlern umso bedenklicher waren die Kompetenzen zur Verhängung von Geldbussen und Gefängnisstrafen, zu denen die Noterlasse die Verwaltung im Kriegsverlauf ermächtigt hatten. In einer «Usurpation» des Rechtsstaats übernahm damit die Exekutive nicht nur legislative, sondern zunehmend auch judikative Funktionen.[368] Die von den «berüchtigten»[369] Strafkommissionen der Departemente gefällten Urteile waren nicht nur unanfechtbar; da das Bundesgericht sie im Herbst 1917 in zwei Fällen nur bei vorsätzlicher Begehung für anwendbar erklärt hatte, dehnte die Regierung die Strafbestimmungen zum Jahresende hin am 26. Dezember kurzerhand auf «fahrlässige Widerhandlungen» aus.[370] In einem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen erklärte der Bundesrat diese «authentische Interpretation» seiner Noterlasse zudem für rückwirkend gültig, womit sich fahrlässige Übertretungen auch dann bestrafen liessen, wenn sie vor dem Bundesratsbeschluss vom 26. Dezember 1917 begangen worden waren.[371] Das Bundesgericht erklärte sich mit dieser Interpretation einverstanden, was von den Juristen Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti nach dem Krieg als eine der stärksten Verletzungen rechtsstaatlicher Prinzipien im Vollmachtenregime kritisiert wurde.[372] In seiner ersten Auseinandersetzung mit dem Notrecht des Ersten Weltkriegs hielt Giacometti fest: «Durch Uebertragung von Strafkompetenzen an Verwaltungsorgane hat der Bundesrat also den richterlichen Rechtsschutz ausgeschaltet, das Prinzip der Trennung zwischen Verwaltung und Justiz durchbrochen und somit an den Grundlagen des Rechtsstaates gerüttelt.»[373]

Mit Schatzanweisungen, Staatsanleihen, Steuern, Gebühren und umstrittenen Bussen finanzierte der Bund das Vollmachtenregime in einer Weise, die sich für die finanzpolitische und in der Folge auch für die ökonomische Entwicklung der Schweiz als prägend erweisen sollte. Zwar wurde dem Staat erstmals die Erhebung direkter Bundessteuern gestattet, diese blieben aber – mit Ausnahme der Stempelabgaben – zeitlich befristet und im internationalen Vergleich äusserst niedrig. Zusammen mit der Stärke des Frankens verfügte die Schweiz bei Kriegsende deshalb über einen Standortvorteil, der das Land für Unternehmen und Kapital aus dem In- und Ausland attraktiv machte.[374] Zudem eröffnete die Kreditvergabe an den Bund dem gut organisierten Finanzplatz ein Geschäftsfeld, von dem er weit über den Ersten Weltkrieg hinaus profitieren konnte.[375] Wenn sich auch sonst viele der Planungen und Erwartungen in Bezug auf den «Grossen Krieg» als Irrtümer herausgestellt hatten, sollten sich Adolf Jöhrs Vorhersage guter Geschäfte für die Banken und die 1917 vom späteren Bundesrat Hermann Obrecht in Aussicht gestellte Gelegenheit der Schweiz, zum «Lieblingsaufenthalt der Kapitalisten zu werden», in der Retrospektive als zutreffend erweisen.[376] Auch in der zwischen Volksrechten und Vollmachten konzipierten Finanzpolitik des Bundes manifestierte sich also die für die Kriegszeit charakteristische Konvergenz von staatlichen und privatwirtschaftlichen Interessen. In der Finanzierung des Vollmachtenregimes spiegelten sich aber ebenso die gesellschaftlichen Konflikte, die durch die Exklusionsmechanismen der notrechtlichen Politik und die Auswirkungen der Kriegswirtschaft verstärkt wurden. Kurz vor dem Ende des Ersten Weltkriegs spitzten sich diese Konflikte in einer innenpolitischen Krise zu, bei deren Entstehung die Vollmachten eine zentrale Rolle gespielt hatten und die zugleich den Beginn der letzten Phase des Ausnahmezustands einläutete.

zurück

6 Kriegszustand ohne Krieg, November 1918 bis Mai 1919

Und jedesmal, wenn Konzessionen nötig waren, jedesmal, wenn man verlangte, dass der Arbeiterschaft entgegengekommen werden müsse, hat es erst Demonstrationsversammlungen gebraucht, grossen Tamtam in der Presse, bis man Gehör fand.[1]
Robert Grimm, 1919

6.1 Ambivalenz des Ausnahmezustands

Die ausserordentlichen Vollmachten, die der Bundesrat im August 1914 erhalten hatte, prägten die Entwicklung der Schweiz während des Ersten Weltkriegs in hohem Masse. Anfangs vergleichsweise zögerlich, trotz vieler akuter Probleme zeitraubend in der Umsetzung und auf einzelne Bereiche der Wirtschafts- und Neutralitätspolitik beschränkt, weitete sich die Anwendung des Notrechts ab dem Sommer 1917 beträchtlich aus und gewann, sowohl was die Menge der Noterlasse, die institutionelle Zentralisierung auf Bundesebene als auch die Wirkung in verschiedensten Bereichen der Kriegsgesellschaft anbelangt, eine neue Qualität. Doch konnte auch eine Vielzahl von Bundesratsbeschlüssen, Zentralstellen, Konferenzen und Kontrollen letztlich nicht verhindern, dass die innenpolitischen Konflikte der Schweiz im Kriegsverlauf stetig an Schärfe gewannen. Vielmehr waren mit der Umschichtung und Verkürzung des Gesetzgebungsverfahrens auf ein schillerndes, je nach Problemlage neu konstruiertes Netzwerk aus staatlicher Verwaltung, Experten, Verbands- und Unternehmensvertretern die föderalistischen, parlamentarischen und plebiszitären Mechanismen des Bundesstaats stark relativiert und die während des 19. Jahrhunderts gebildeten Muster der «Konfliktregelung und Kompromissfindung» beinahe funktionslos geworden.[2] Die Noterlasse wurden nicht in der Legislative ausgehandelt, gegen sie liess sich kein Referendum ergreifen und ihre Entstehung wie Umsetzung geschah – trotz Bemühungen des Bundesrats, Transparenz zu schaffen und möglichst viele Interessen einzubeziehen – zumeist in einer vor der Öffentlichkeit verborgenen Machtsphäre zwischen Bürokratie und Wirtschaft. Zwar war es Akteuren ausserhalb dieses Netzwerks auch nach dem 3. August 1914 durchaus möglich, auf die zur Gesetzgeberin ermächtigte Exekutive Einfluss zu nehmen – und in einigen Fällen verzichtete der Bundesrat bewusst auf den Weg der Vollmachten (siehe Kapitel 5.4). Doch im Gegensatz zu den traditionell einflussreichen und straff organisierten Spitzenverbänden, die «im Verlauf der Kriegswirtschaft völlig unentbehrlich geworden waren», fiel es den-

jenigen Akteuren, die über keinen direkten Zugang zu den informellen Kanälen notrechtlicher Politik verfügten, bedeutend schwerer, ihren Interessen Geltung zu verschaffen.[3] Neben den zahlreichen, aber oftmals wirkungslosen Eingaben an den Bundesrat suchten sie deshalb nach anderen Wegen, um ihre politischen Anliegen im Vollmachtenregime durchzusetzen.

Zusammen mit strukturellen Charakteristika des schweizerischen politischen Systems wie der Mehrheitswahl des Nationalrats, die für kleinere Parteien einen Nachteil darstellte, war die Art und Weise, wie Entscheidungen im Vollmachtenregime zustande kamen, eine der stärksten Triebkräfte der innenpolitischen Polarisierung und Radikalisierung während des Ersten Weltkriegs.[4] Das bedingungslose Vertrauen, das der Regierung in der Panik der ersten Kriegstage von allen Seiten ausgesprochen wurde, war nur von kurzer Dauer. Erste Auflösungserscheinungen zeigte es angesichts unterschiedlicher Positionen zur Ausgestaltung der Neutralität zunächst in der Westschweiz und im Tessin. Während dieser Konflikt aber durch die Neuaushandlung des Verhältnisses zwischen Armee und Regierung im Frühjahr 1916 sowie durch den aussen- und wirtschaftspolitischen Kurswechsel des Sommers 1917 abgefedert werden konnte, verstärkten sich gleichzeitig die sozialen Spannungen zwischen denjenigen Schweizerinnen und Schweizern, die sich durch die Auswirkungen des Weltkriegs in ihrer Existenz zunehmend bedroht sahen, und solchen, die von den ökonomischen Problemen der Kriegszeit zwar keineswegs verschont blieben, aber in der Lage waren, daraus sich ergebende Chancen zu nutzen.[5] Der zwischen den Sprachregionen kulturell aufgebrochene «fossé», der die ersten beiden Phasen des Vollmachtenregimes strukturiert hatte, wurde von einer Kluft zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern, zwischen Stadt und Land abgelöst, in der sich die bereits vor 1914 ausgetragenen sozioökonomischen Konflikte mit der durch den Krieg erzeugten Notlage zu «einer der grössten Krisen der modernen Schweiz» vermengten.[6]

Die Unzufriedenheit über Teuerung, Güterknappheit und Kriegsgewinne, über Lohnausfall, Arbeitslosigkeit und Aktivdienst, über die fehlende Mitsprache in der Bundespolitik sowie über die Missachtung der von Herman Greulich vor dem Vollmachtenbeschluss im Namen der SPS gestellten sozialpolitischen Bedingungen äusserte sich ab 1916 in Form von Strassenprotesten, steigenden Mitgliederzahlen der Arbeiterorganisationen und immer häufiger auch in Streiks (siehe Kapitel 3.1). Dabei verknüpfte sich innerhalb der heterogenen Arbeiterbewegung der Widerstand gegen die Verschlechterung der Lebensumstände mit dem Wunsch nach politischen Reformen, Gleichberechtigung und Frieden. Eine Entwicklung, die nicht nur in der Schweiz stattfand.[7] Das Regime der unbeschränkten Vollmachten spielte in dieser Konfliktdynamik, die von freisinniger, konservativer und militärischer Seite spät realisiert, dann aber bald als revolutionäre Infragestellung des ganzen Staatswesens interpretiert wurde, eine höchst ambivalente Rolle.[8] Einerseits kritisierten es die Arbeitervertreter wegen seiner Tendenz, den Interessen von Grossunternehmern und Bauern mit diktatorischer Macht den Vorzug zu geben, und weil es aus ihrer Sicht eine Demokratie

zurück

und Rechtsstaat widersprechende Ausgeburt jener Gesellschaftsordnung war, die den Krieg hauptsächlich zu verantworten hatte (siehe Kapitel 4.3). Andererseits standen mit den Vollmachten und dem im Aufbau begriffenen kriegswirtschaftlichen Apparat dem schweizerischen Staat erstmals Instrumente zur Verfügung, die sich für eine rasche Verwirklichung versorgungs- und sozialpolitischer Vorhaben eigneten, vom Bundesrat aber «ungeschickt, einseitig und verständnislos» eingesetzt wurden.[9] Eine unter dem Pseudonym «Ariadne» schreibende Mitarbeiterin der gewerkschaftlichen Frauenzeitschrift «Vorkämpferin» gab dieser gegensätzlichen Enttäuschung der Arbeitervertreter über die Vollmachtenpolitik deutlichen Ausdruck:

> «Als im Monat August 1914 der verheerende Weltkrieg seinen Anfang nahm, da schien es, als ob die ganze Schweiz ein Herz und eine Seele sei. Auch in der Arbeiterfamilie regte sich der gleiche Geist sogenannter vaterländischer Begeisterung. Diese Begeisterung kam hauptsächlich daher, daß der Bundesrat anfänglich instinktiv diejenigen Vorkehrungen traf, die der Arbeiterschaft den Glauben nicht schlankweg raubten, daß das Vaterland wenigstens in Zeiten so großer Not auch noch an sie denke. […] Man ließ bekannt geben, daß man niemanden der Not überlasse. Der Bundesrat erhielt die nötigen Vollmachten, diejenigen Vorkehrungen zu treffen, die nötig seien, um der eindringenden Not zu wehren. […] Aber dieser Zustand war nicht nach dem Geschmack der Spekulanten, Wucherer, Halsabschneider und Profitjäger. Mit allerlei Klagen und Weh und Ach wurde man in Bern vorstellig und der Bundesrat hatte unterdessen seine Fassung gewonnen und schlüpfte wieder in seine alte Haut als Schützer der Kapitalisten.»[10]

Wie schwer es für die Organisationen der Arbeiterbewegung war, mit ihren Anliegen in die Politik der Vollmachten vorzudringen, zeigte insbesondere die Tätigkeit der «zentralen Notstandskommission der schweizerischen Arbeiterschaft». Dieses wenige Wochen nach Kriegsausbruch auf Initiative des SGB zur gemeinsamen Vertretung der Arbeiter- und Konsumenteninteressen gegenüber der Exekutive gegründete Gremium richtete in den folgenden Jahren eine steigende Zahl von Eingaben an den Bundesrat, deren immer zahlreichere Forderungen (Rechtsstillstand, Restitution des Fabrikgesetzes, Beschäftigung von Arbeitslosen, Mindestlöhne, Höchstpreise und Staatsmonopole für Lebensmittel) die gewünschten Reaktionen jedoch nur mit Einschränkungen oder grosser Verzögerung nach sich zogen.[11] Während der ersten deutlichen Zuspitzung der wirtschaftlichen Situation im Februar 1917 legte die Notstandskommission einen umfangreichen Katalog sozial- und versorgungspolitischer Massnahmen vor, die explizit auf der Grundlage der Vollmachten verwirklicht werden sollten.[12] Teilen dieses Appells kam die Regierung mit dem Erlass fleischloser Tage, dem Herstellungsverbot für bestimmte Käsesorten, dem verbilligten Verkauf von Brot an Bedürftige, der Ermächtigung der Kantone zum Verbot von Mietzinserhöhungen und Kündigungen, der Schaffung des Fonds für Arbeitslosenfürsorge und des Fürsorgeamts sowie einer Erhöhung der Notunterstützung für Soldaten in

den folgenden Monaten tatsächlich entgegen.[13] Jedoch wurden tiefer in die privatwirtschaftlichen Strukturen und Rechte eingreifende Vorhaben im Bereich der Versorgung mit Nahrungsmitteln, des Mieterschutzes, der Arbeitslosenunterstützung und der Armenfürsorge vom Bundesrat zwar zur Kenntnis genommen, aufgrund von Widerständen der anderen Interessenverbände allerdings zunächst nicht weiterverfolgt.[14]

Die begrenzte Wirksamkeit der «Politik des schüchternen Wünschens», der ständigen «Notstandsbitten»,[15] mit der die Kommission ihre Ziele zu erreichen versuchte, hatte wesentlichen Anteil daran, dass sich massgebliche Teile der schweizerischen Arbeiterorganisationen im Sommer 1917 zu einem Strategiewechsel entschlossen. «Was die Notstandskommission erreichte», so fasste Robert Grimm die Entwicklung unmittelbar nach Kriegsende zusammen, «das waren einige Brosamen, die von der reich besetzten Tafel der kapitalistischen Herren fielen. Damit aber konnte und durfte die Arbeiterklasse auf die Dauer sich nicht zufrieden geben.»[16] Mehr Erfolg versprachen seiner Ansicht nach Strassenproteste, Arbeitsniederlegungen, Pressekampagnen und schliesslich die Gründung des gegenüber dem Bundesrat entschiedener auftretenden Oltener Aktionskomitees durch SGB und SPS im Februar 1918.[17] Ihre erste Bestätigung erhielt die neue Richtung bereits im September 1917, als der Bundesrat nach einem in verschiedenen Schweizer Städten durchgeführten «Demonstrationsstreik» die Bildung einer eidgenössischen Notstandskommission beschloss.[18] Dieser Ausschuss, dessen Schaffung Bundesrat Ludwig Forrer bereits im März 1917 vorgeschlagen hatte, führte erstmals Repräsentanten der Gewerkschaften, der Arbeiterparteien, des schweizerischen Kaufmännischen Verbands, des VSK sowie von Stadt- und Kantonsverwaltungen in einer dem EVD unterstellten Institution zur Diskussion und Beantragung sozialpolitischer Massnahmen zusammen.[19] Entgegen den Vorstellungen der Arbeitnehmerseite, die sich eine substanzielle Mitwirkung an der Ausarbeitung und Umsetzung neuer Noterlasse erhoffte, hielt sich der Handlungsspielraum der staatlichen Notstandskommission allerdings in engen Grenzen.[20] Die kämpferischer agierenden Sozialdemokraten um Grimm – der wohl auch nach einem Weg suchte, die missglückte Liaison mit Arthur Hoffmann hinter sich zu lassen – sahen sich dadurch in der über briefliche Eingaben, parlamentarische Vorstösse, persönliche Treffen und Kommissionssitzungen hinausgehenden Strategie bestärkt.[21]

Die Gelegenheit zur Bildung einer Organisation, in der sich die neue Richtung bündeln liess, erhielten sie im Winter 1917/18. Der Artikel 19 des kurz nach dem Jahreswechsel erlassenen Bundesratsbeschlusses zur Steigerung der Agrarproduktion sah für den Fall eines Mangels an landwirtschaftlichen Arbeitskräften die «Zuweisung von Arbeitslosen, fremden Deserteuren und Refraktären» sowie eine nicht näher beschriebene «Zivildienstpflicht» vor (siehe Kapitel 5.2).[22] Grundsätzlich war diese Idee nicht neu, wie in Kapitel 4.1 erwähnt, enthielten bereits die vorausgegangenen Erlasse zur «Hebung der landwirtschaftlichen Produktion» Bestimmungen über eine fallweise Arbeitspflicht, welche allerdings im

zurück

alleinigen Ermessen der Kantonsregierungen lag und «von [der] nur sehr wenig Gebrauch gemacht wurde».[23] Zukünftig sollte hierfür das Militärdepartement zentral zuständig sein, das seit Herbst 1917 ausländische Deserteure und Refraktäre, von denen sich nach Schätzungen des JPD rund 25 000 in der Schweiz aufhielten, sowie Angehörige von Hilfsdienst und Landsturm zum Einsatz in der Landwirtschaft heranziehen konnte.[24] Zudem hatte die SPS selbst im Dezember 1917 dem Nationalrat eine Motion unterbreitet, die Schweizern, die aus «politischen, religiösen oder ethischen Gründen» den Militärdienst verweigerten, die Ausübung eines «Zivildienstes […] zur Ausführung von Kulturarbeiten» ermöglichen sollte.[25]

Problematisch war deshalb weniger der potenzielle Einsatz von Zivilisten in der «Vermehrung der Lebensmittelproduktion», was Teile der Arbeiterbewegung zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durchaus unterstützten, sondern die Vorschriften, welche ein hierfür vom Zürcher Agraringenieur Johann Girsberger für das SMD druckreif ausgearbeiteter Noterlassentwurf enthielt.[26] Sollten Arbeitslose, Deserteure und militärisch Aufgebotene für die geplanten Arbeiten nicht ausreichen, konnte das Militärdepartement nach diesem Entwurf einen obligatorischen «Zivildienst»[27] für «alle Schweizer und Schweizerinnen vom vollendeten 14. bis zurückgelegten 60. Altersjahre» einführen, wobei sich der Kreis der Dienstpflichtigen für «leichtere landwirtschaftliche Arbeiten» auch erweitern liess. Namensverzeichnisse aller «zum Zivildienst beiziehbaren Personen» sollten deren reibungslose Mobilisation ermöglichen.[28] Während die Delegierten der Gewerkschaften in der Eidgenössischen Notstandskommission keine prinzipiellen Einwände gegen Girsbergers Konzept hatten, schlug dem Vorhaben wenige Tage später aus den Reihen der sozialdemokratischen Partei heftiger Widerstand entgegen.[29] Insbesondere die Berner Arbeiterzeitung «Tagwacht» kritisierte den Zivildienst als bislang schwerwiegendsten Angriff des Staats auf die Rechte der Arbeitnehmer und Militarisierung der Arbeitskraft, die «auf nichts anderes hinausläuft, als dass Schweizer […] als Arbeitssklaven ins Ausland geschickt werden, damit sich die Bourgeois recht warm halten können».[30] Gleichzeitig trafen verschiedene Schreiben beim Bundesrat ein, die sowohl gegen die «Einführung der Zivildienstpflicht nach preussischem Muster» als auch gegen «Einschüchterungsversuche gegenüber der Arbeiterschaft» durch Truppenaufgebote und gegen die Nahrungsmittelknappheit protestierten.[31] Äusserst ablehnend reagierte bemerkenswerterweise auch die Armeeleitung, welche von linker Seite eigentlich hinter dem Projekt vermutet wurde. Generalstabschef Sprecher befürchtete, dass mit dem Zivildienst eine verhängnisvolle Konkurrenz zum eigentlichen Militärdienst und letztlich eine neue Möglichkeit der Dienstverweigerung geschaffen würde: «Man denke nur z. B. an Studenten, deren Studien durch den Militärdienst in störender Weise unterbrochen wurden und die nun in der militärdienstfreien Zeit Zivildienst leisten sollten!»[32]

Wiederum war es Robert Grimm, der die Empörung um den geplanten Zivildienst, der gewissermassen die konsequente Weiterentwicklung der im letzten

Kapitel beschriebenen Versuche zur Mobilisierung der inländischen Ressourcen gewesen wäre, aufnehmen und als Auswuchs der Ungleichgewichte darstellen konnte, die sich durch das Vollmachtenregime in der Schweizer Politik ergeben hatten. Als Angeklagter im späteren Landesstreikprozess fasste er zusammen:

> «Der Bundesrat, der keine Massnahme, die die Landwirtschaft betrifft, durchführen will, bevor nicht Herr Dr. Laur befragt wird, der Bundesrat, der keine Massnahme, die die Industrie betrifft, durchführen will, bevor nicht Herr Nationalrat Alfred Frey [...] befragt worden wäre, dieser selbe Bundesrat geht nun darauf aus, die ganze Arbeiterschaft der Zivildienstpflicht zu unterwerfen. Man verfügt über die Volkskraft, verfügt über die persönliche Freiheit der ganzen Arbeiterklasse, erklärt: Ihr werdet militarisiert, ihr kommt aus den Betrieben heraus, ohne euern Vertretern vorher auch nur ein Wort zu sagen, ohne nur eine telephonische Mitteilung zu geben, ohne nur anzufragen.»[33]

Um der Arbeiterbewegung in der Bundespolitik mehr Geltung zu verschaffen, kam es in der öffentlichen Debatte um die Zivildienstpflicht zu verschiedenen Vorstössen, in der sich bereits die Anatomie der gegen Kriegsende ablaufenden Krise abzeichnete. Am 30. Januar 1918 – in Deutschland und Österreich-Ungarn waren soeben die ersten politisch motivierten Massenstreiks der Kriegszeit ausgebrochen – forderte die Arbeiterunion Zürich SPS und SGB dazu auf, dem Bundesrat ein Ultimatum zur unverzüglichen Beendigung aller Zivildienstpläne, zur Demobilmachung der Armee, zur Beschlagnahmung der vorhandenen Lebensmittel und zur Übergabe der «Generalvollmacht» an die Bundesversammlung zu stellen. Sollte sich die Regierung dazu nicht binnen 48 Stunden bereit erklären, «ist sofort der Landesgeneralstreik zu proklamieren».[34] Zwar hatte dieser Appell bei den angesprochenen Organisationen keine Aussicht auf Erfolg, doch nahm ihn der Bundesrat ernst genug, um am darauffolgenden Tag ein militärisches Aufgebot für einen allfälligen Ordnungsdiensteinsatz in Zürich zu beschliessen. Eine «vorbeugende» Massnahme, mit welcher «der revolutionäre Teil der Arbeiterschaft ersehen kann, was [er] im Falle von Ausschreitungen zu gewärtigen haben wird». Giuseppe Motta wies ausserdem auf den schädlichen Eindruck hin, den Instabilität innerhalb der Schweiz auf das Ausland machen könnte: «Die Ruhe und Sicherheit im Innern des Landes ist derart mit der internationalen Stellung der Schweiz verknüpft, dass es der Bundesrat als seine Pflicht betrachten muss, zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Neutralität die Schwächung des Landes durch innere Unruhen zu verhindern.»[35]

In dieser angespannten innenpolitischen Situation kam es am 4. Februar 1918 in Olten zur Gründung eines «Aktionsausschusses» von SPS und SGB.[36] Ursprünglich nur zwecks koordinierter Mitbestimmung der Arbeiterorganisationen in der Zivildienstdiskussion geschaffen, drängte das sich selbst als Oltener Aktionskomitee (OAK) bezeichnende Gremium dieses Thema an den folgenden Sitzungen allerdings rasch in den Hintergrund. Anders, als es der Zürcher Flügel noch an der Gründungsversammlung verlangt hatte, war auch eine Ab-

zurück

schaffung der Vollmachten in den konsultierten Sitzungsprotokollen kein Ziel mehr.[37] Vielmehr entwickelte das OAK unter massgeblichem Einfluss Grimms ein beträchtliches Eigenleben und nahm für sich bald Themensetzung und Interessenvertretung der ganzen Arbeiterbewegung gegenüber den Bundesbehörden in Anspruch. Es sollte die glücklose Notstandskommission beerben, indem es, unterstützt von der Arbeiterpresse auf das Vollmachtenregime, mit Verhandlungsangeboten ebenso wie mit Generalstreikdrohungen einzuwirken versuchte. Eine ebenso auf Klassenkampf wie Kooperation setzende Methode, die auch ohne Wissen oder Billigung von Partei und Gewerkschaftsbund bald erste Erfolge vorweisen konnte.[38]

Anfang März 1918 beschloss eine Konferenz der Arbeiterorganisationen auf Anregung des OAK ein erstes Wirtschaftsprogramm mit 15 versorgungspolitischen Postulaten, darunter das seit längerem geforderte eidgenössische Versorgungsamt, Massnahmen gegen steigende Preise, Nahrungsmittel-, Brennstoff- und Wohnungsknappheit sowie die Bekämpfung von Armut auf der einen, die Beteiligung der Vermögen an den Kosten der Kriegszeit auf der anderen Seite.[39] Bewegte sich dieses Programm, das vom OAK sogleich dem Bundesrat unterbreitet wurde, weitgehend im bereits bekannten Rahmen, gingen an einer anschliessenden Konferenz der Arbeiterorganisationen die Ansichten über die zu dessen Umsetzung nötigen «Kampfmittel» zunächst deutlich auseinander. Es gelang Robert Grimm aber, eine Mehrheit der Delegierten von den Vorteilen des befristeten und somit innen- wie aussenpolitisch kontrollierbar erscheinenden Generalstreiks zu überzeugen. Nachdem sie bereits 1917 eine Ablehnung der Armeekredite durchgesetzt hatte, erhielt die konfrontative Richtung innerhalb der Arbeiterbewegung damit starken Rückhalt und das OAK, auch ohne definitive Zustimmung der Dachorganisationen zum Streik als Mittel der politischen Partizipation, den Status ihrer «zentralen Aktionsleitung».[40]

Dies zeigte sich einen Monat später, als das Aktionskomitee gegen eine vom Zentralverband der Milchproduzenten erbetene Erhöhung des Milchpreises um rund 20 Prozent Protest erhob und mit einem «allgemeinen Landesstreik» drohte.[41] Der Bundesrat, der sich nicht auf eine Lösung auf der Grundlage der Vollmachten einigen konnte – Edmund Schulthess schlug wie das OAK eine staatliche Subvention der Milch für alle Konsumenten vor, Giuseppe Motta hielt wegen finanzieller Bedenken dagegen –, überliess die Entscheidung der Bundesversammlung. Dies nicht nur, weil er das Generalstreikultimatum des OAK äussert ernst nahm und einen Entscheid möglichst breit abstützen wollte, angesichts der bevorstehenden Erhöhung der Kohlepreise befürchtete er ausserdem eine gefährliche Zuspitzung der inneren Lage.[42] Der daraufhin im Parlament ausgetragene «Milchkrieg» liess die Frontstellung zwischen den landwirtschaftlichen Produzenten und den städtischen Konsumenten offen zutage treten, die sich im Verlauf der vorangegangenen Jahre gebildet hatte.[43] Die von Ernst Laur mit Hinweis auf die zunehmend schwierige Lage der Milchwirtschaft unterstützte Preiserhöhung stiess nicht nur bei Arbeitervertretern, sondern auch bei Kantons- und Stadt-

behörden sowie in freisinnigen Kreisen auf Ablehnung. Schulthess plädierte im Ständerat dafür, die Interessen der Stadtbevölkerung wie auch der Bauern ernst zu nehmen: «Wenn ganze Schichten sich sozial als verlassen ansehen, werden sie sich verbittert in eine negative Stellung drängen lassen.»[44] Die ausserordentliche Parlamentsdebatte endete am 25. April 1918 mit einem Kompromiss. Bund und Kantone sollten etwas mehr als die Hälfte des Preisaufschlags übernehmen, sodass die Konsumenten nur den Rest von 3 Rappen pro Liter zu tragen hatten.[45]

Zwar stellte dieser Ausgang das OAK vor eine erste Zerreissprobe, da ein Streit um die Frage entbrannte, ob angesichts der vom Parlament abgeschwächten Milchpreissteigerung – laut der Zürcher Arbeiterzeitung «Volksrecht» ein «abgekarteter Kuhhandel» – eine landesweite Arbeitsniederlegung noch notwendig war.[46] Doch mittelfristig gelang es dem Aktionskomitee, gestärkt aus dieser Krise hervorzugehen. Konnte es doch für sich in Anspruch nehmen, der heterogenen Arbeiterbewegung ein nach aussen geschlossen auftretendes Organ gegeben zu haben, dem die Spitzen von Partei und Gewerkschaften «die erforderlichen Vollmachten» zur Verwirklichung seiner selbst gesteckten Ziele übertragen hatten.[47] Im Sommer 1918 konnte es deshalb seine Position rasch wieder stärken. Streiks, Teuerungsproteste und Ausschreitungen erreichten zu diesem Zeitpunkt eine neue Intensität.[48] Das OAK, das für diese Eskalation aufgrund seiner auf die Eigendynamik der Strasse setzenden Strategie durchaus mitverantwortlich war, lehnte wie die gemässigte Mehrheit der Arbeiterorganisationen die Anwendung von Gewalt als Mittel politischer Partizipation ab, sah nun aber den Zeitpunkt für ein neues Forderungspaket an die Adresse des Bundesrats gekommen. Das hierzu beschlossene Programm umfasste elf «realisierbare» Punkte, die sich in der Mehrheit mit den bereits bekannten Postulaten deckten, aber auch sicherheits-, presse- und migrationspolitische Aspekte einbrachten.[49]

Der Bundesrat äusserte sich zur neuen Eingabe des OAK am 26. Juli 1918 in einem Brief an Grimm, der wenig später im «Bundesblatt» veröffentlicht wurde. Ohne die Vorschläge des Programms gänzlich abzulehnen, zeigte die Regierung doch mit Hinweis auf «grosse Schwierigkeiten», die Kompetenzen von Kantonen und Parlament sowie die belasteten Bundesfinanzen wenig Motivation für eine baldige Umsetzung.[50] Aufgrund der Erfahrungen in der Debatte um den Milchpreis sowie internen Streitigkeiten sah das Komitee aber dieses Mal von eigenen Drohgebärden ab und überantwortete den Entscheid über das weitere Vorgehen einer grossen Konferenz, die dem OAK den benötigten Legitimitätsschub verschaffen sollte. Trotz der mittlerweile grassierenden Spanischen Grippe versammelten sich am 27. Juli 1918 fast 330 Teilnehmer zu einem Allgemeinen Schweizerischen Arbeiterkongress in Basel, stimmten dem «Elfpunkteprogramm» des OAK mit grosser Mehrheit zu und erteilten ihm, wie von Grimm vorgeschlagen, den Auftrag, «sofort mit dem Bundesrat in nochmalige Verhandlungen einzutreten, um positive Zugeständnisse zu erlangen».[51] Nur wenn dieser Vorstoss ergebnislos bliebe, würde ein befristeter «Landesstreik mit aller Entschlossenheit, diszipliniert und unter Vermeidung aller Ausschreitungen» ausgerufen.[52]

zurück

Hatte die damit herausgeforderte Regierung die OAK-Programme zuvor meist zurückgewiesen, zeigte sie sich nun zum Entgegenkommen bereit und stimmte direkten Verhandlungen mit Arbeitervertretern im Bundeshaus zu.[53]

Wenn auch die Besprechungen vom 31. Juli bis 8. August 1918 mit wenig konkreten Ergebnissen, dafür mit einer Reihe von Zusicherungen und Absichtserklärungen zu Ende gingen, offenbarten sie doch, dass die Differenzen zwischen Bund und Arbeiterbewegung in der direkten Kontaktaufnahme kleiner waren, als es die im Vorfeld mit kriegerischem Vokabular geführte Pressedebatte vermuten liess.[54] Laut dem Aktionskomitee hatte die Arbeiterbewegung in den Verhandlungen ihre politischen Ziele erreicht und erstmals wesentlich auf das Vollmachtenregime Einfluss nehmen und somit zur «Entspannung» auf beiden Seiten beitragen können:

> «Die Bewegung der letzten zwei Wochen hat die schweizerische Arbeiterschaft zu unbestreitbaren moralischen und materiellen Erfolgen geführt. Die Tatsache, dass die Arbeiterschaft zum ersten Male in diesem Umfange und in dieser Geschlossenheit ihre Macht zur Geltung zu bringen vermochte und dass diese Macht von der Gegenseite in ganz anderer Weise als bisher anerkannt werden musste, ist vielleicht der wesentlichste Erfolg. Während man bisher mit der Arbeiterschaft, mit ihren Wünschen und Begehren spielte, musste man sie diesmal ernst nehmen und Schritt für Schritt Zugeständnisse machen, die kurz vorher als unmöglich bezeichnet wurden. Mag es vom Standpunkte der Demokratie aus betrachtet bedauerlich erscheinen, dass die Arbeiterklasse diese ihre Anerkennung erst durch die Androhung des Landesgeneralstreiks erzwingen konnte, so lag das an dem Verhalten der mit diktatorischer Gewalt ausgestatteten Landesregierung. […] Wir erwarten indes, dass inskünftig, wenn ähnliche Forderungen der Arbeiterschaft aus der Zeit der Not herauswachsen, es nicht erst zur Androhung des Generalstreiks kommen muss, bis jene Konzessionen gemacht werden, deren Rechtfertigung durch die drückende Lage der breiten Volksmassen gegeben ist.»[55]

So hatte sich im Spätsommer 1918 der innenpolitische Konflikt im Vergleich zur ersten Jahreshälfte spürbar entschärft, während der Weltkrieg sich mit dem Beginn der «Hundert-Tage-Offensive» der Entente auf einen Waffenstillstand zubewegte.[56] Ungeachtet einer gewissen Ernüchterung über die geschwundene «Massenbegeisterung» der Arbeiterschaft schien auch dem OAK, dem man je nach Standpunkt Untätigkeit und Servilität oder die Vorbereitung von Revolution und Bürgerkrieg vorgeworfen hatte, ein Generalstreik nicht mehr opportun.[57]

Den Kurs von Konfrontation und Gesprächsbereitschaft, der im letzten Kriegsjahr aufseiten der Arbeiterorganisationen eingeschlagen wurde, reflektierte der Bundesrat in der Vollmachtenpolitik. Einerseits band er die Arbeitnehmerseite nun deutlich stärker in den notrechtlichen Entscheidungsprozess ein, setzte sich – zum Beispiel im Rahmen der Kommission für wirtschaftliche Fragen oder der Eidgenössischen Notstandskommission – mit ihren Vorschlägen auseinander und zeigte gegenüber verschiedenen Organisationen, die sich

die Vertretung der Arbeiter und Angestellten auf die Fahnen geschrieben hatten, Offenheit zum Dialog.[58] Die umstrittene «Zivildienstpflicht» liess das SMD rasch fallen, nachdem Camille Decoppet neben Ernst Laur auch Robert Grimm sowie weitere Vertreter von SPS und Gewerkschaften in eine beratende Spezialkommission berufen hatte.[59] Doch nicht nur den Mitgliedern des OAK öffnete sich im letzten Kriegsjahr ein Weg ins Vollmachtenregime. Konferenzen zur Besprechung sozial- und versorgungspolitischer Anliegen wurden ebenso mit Kantons- und Stadtvertretern sowie mit Delegierten der Christlich-Sozialen veranstaltet.[60] Grimms spöttische Feststellung vom August 1915, dass der Bundesrat nur dann «schlottert und gehorcht, wenn die mächtigen Schritte der Bauern- und Grossgewerbevertreter im Bundeshaus erdröhnen», traf also im letzten Kriegsjahr nicht mehr zu.[61] Wie die Protokolle des Bundesrats in der Milchpreisfrage oder während der Verhandlungen mit dem OAK im Sommer 1918 zeigen, hatte auch Grimm als Mitglied von Neutralitäts- und Ernährungskommissionen sowie als «Diktator» des Aktionskomitees, wie ihn Herman Greulich bezeichnete, eine durchaus einflussreiche Position im Vollmachtenregime erlangt.[62]

Wenn sie auch in den meisten Fällen nicht so weit gingen, wie es der Wortlaut der verschiedenen Programme von Notstandskommission und OAK verlangt hatte, kam doch ein beträchtlicher Teil der im letzten Kapitel dargestellten Noterlasse zur Rationierung und Einsparung von Ressourcen, zur staatlichen Kontrolle von Handel, Ein- und Ausfuhr, zur Vereinheitlichung der kriegswirtschaftlichen Massnahmen auf Bundesebene sowie zur Förderung beziehungsweise Steuerung der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion den Forderungen der Arbeiterorganisationen viel stärker entgegen, als dies in den vorangegangenen Kriegsjahren der Fall gewesen war (siehe Kapitel 5.2).[63] Zudem nutzte der Bundesrat seine Vollmachten in den Monaten vor dem Waffenstillstand zur Umsetzung einer Reihe von sozialpolitischen Vorhaben, die er im bisherigen Kriegsverlauf stets abgelehnt oder unerledigt gelassen hatte: Er hob Sold, Krankengeld, Pensionen und Notunterstützung für Militärangehörige an, erweiterte die Anfang 1917 lancierte «Notstandsaktion»,[64] sowohl was den Kreis der Bezugsberechtigten als auch die Zahl der vom Bund subventionierten Lebensmittel und Brennmaterialien betraf, ordnete die Schaffung von kantonalen Einigungsstellen zwecks Schlichtung von Konflikten zwischen Fabrikinhabern und ihren Angestellten an, erhöhte die Mindestlöhne in der Stickereiindustrie, stellte zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit Vorschriften für die Einführung von Kurzarbeit und Unterstützungsleistungen in Industrie und Gewerbe auf, erschwerte Wohnungskündigungen und Mietzinserhöhungen, lockerte die im Frühjahr 1918 verschärfte Asylpolitik gegenüber ausländischen Deserteuren und ermächtigte schliesslich kurz vor dem Landesstreik die Kantone, zur Bekämpfung der beklagten «Wohnungsnot» Niederlassung und Aufenthalt zu verweigern sowie leer stehende Wohnungen zwangsweise vermieten zu lassen.[65]

Besonderes Entgegenkommen zeigte der Bundesrat gegenüber den Anliegen des Bundespersonals. Die Haltung der fast 70000 Angestellten von Post, SBB,

zurück

Zoll, Bundesverwaltung, Militärwerkstätten und vielen weiteren Staatsbetrieben war im spannungsgeladenen Jahr 1918 sowohl für die Regierung als auch für die Arbeiterorganisationen von entscheidender Bedeutung.[66] Die erfolgreiche Durchführung eines Generalstreiks ohne Beteiligung der Eisenbahner und staatlichen Beamten wurde als undenkbar eingeschätzt, weshalb sich das OAK intensiv um deren Wohlwollen bemühte und die Erhöhung ihrer 1914 zum Teil eingefrorenen Löhne in seine sozialpolitischen Forderungskataloge aufnahm.[67] Dem versuchten Bundesrat und Parlament – die Massnahmen wurden nicht nur auf dem Vollmachten-, sondern teilweise auch auf dem legislativen Dringlichkeitsweg beschlossen – von Januar 1918 bis März 1919 mit insgesamt fünf einmaligen Lohnzuschlägen, sogenannten Kriegsteuerungszulagen, gegenzusteuern.[68] Im Herbst 1918 erhielten ausserdem die ehemaligen Angestellten des Bundes im Ruhestand und ihre Hinterbliebenen eine besondere Zulage.[69] Wenn diese Gratifikationen mit Verweis auf die noch stärkere Teuerung mitunter auch als unzureichend aufgefasst wurden, scheinen sie ihre Wirkung nicht ganz verfehlt zu haben. Robert Grimm merkte später an: «Das Verkehrs- und Staatspersonal lieh seine Unterstützung nicht nur den Postulaten, es lieh sie auch dem Streik. Aber auch diese Unterstützung ging nur soweit und währte nur solange als die Personalforderungen nicht erfüllt waren. Teilweises Entgegenkommen der Staatsbehörden musste damals den Entschluss des Personals zur Teilnahme am allgemeinen Streik lähmen.»[70] Auch der Bundesrat selbst, der die Staatsausgaben für teuerungsbedingte Lohnzuschüsse von 1916 bis 1919 auf gesamthaft 88 Millionen Franken bezifferte, erhielt gegen Kriegsende eine finanzielle Besserstellung.[71] National- und Ständerat stimmten in der Herbstsession 1918 einem Vorschlag des sankt-gallischen Nationalrats Robert Forrer zur Erhöhung des jährlichen Bundesratsgehalts von 18 000 auf 25 000 Franken zu.[72]

Diejenige Massnahme aber, die von Arbeitnehmerseite am hartnäckigsten gefordert und schliesslich per Noterlass umgesetzt wurde, war die Schaffung des Eidgenössischen Ernährungsamts. Hatten Industrie und Gewerbe mit der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft bereits im Sommer 1917 eine staatliche Aufsichtsbehörde erhalten, sollte eine gleichartige zentrale Institution «zur Besorgung der Geschäfte, die sich auf die Volksernährung, die Futtermittelbeschaffung, ferner die Warenverteilung, die Preisfestsetzung und die Bekämpfung des Wuchers mit Nahrungs- und Futtermitteln beziehen», erst am 13. September 1918, also zwei Monate vor dem Waffenstillstand an der Westfront, ins Leben gerufen werden.[73] Während die kriegführenden Länder ihre ernährungspolitischen Programme ab 1916 in speziellen Behörden oder Ministerien zentralisierten und beispielsweise Zürich, Bern, Genf oder Basel-Stadt seit 1917 über kantonale Ernährungs- respektive Lebensmittelämter zwecks Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen verfügten, blieben die diesbezüglichen Aufgaben auf eidgenössischer Ebene lange über die verschiedenen Abteilungen von SMD und EVD verteilt und entsprechend fragmentiert.[74] Die Gründe für das Ausbleiben einer Zentralisierung im Ernährungsbereich waren vielfäl-

zurück

Grafik 14: Organigramm der Bundesverwaltung, Anfang 1919

		Bundesrat		
Adolf von Steiger	Joseph Käppeli	Edmund Schulthess	Felix-Louis Calonder	Gustave Ador
Bundeskanzlei	**Ernährungsamt**	**Volkswirtschafts-departement**	**Politisches Departement**	**Departement des Innern**
	Brotamt I, Auslandgetreide	Handelsabteilung	Abteilung für Auswärtiges	Abteilung für Kultur, Wissenschaft und Kunst
	Brotamt II, Inlandgetreide	Abteilung für Industrie und Gewerbe	Innerpolitische Abteilung	Oberbauinspektorat
	Brotamt III, Rationierungs- und Kontrollwesen	Bundesamt für Sozialversicherung	Vertretungen der Schweiz im Auslande	Baudirektion
	Anstalt für Schlachtvieh-versorgung	Gesundheitsamt	Vertretung des Aus-landes in der Schweiz	Inspektion für Forst-wesen, Jagd u. Fischerei
	Fürsorgeamt	Landwirtschaft		Abteilung für Wasserwirtschaft
	Kartoffelversorgung	Veterinäramt		
	Abteilung für Vermeh-rung der landwirtschaft-lichen Produktion	Amt für industrielle Kriegswirtschaft		
	Milchamt	Zentralstelle für auswärtige Transporte		
	Monopolwaren			
	Warenabteilung			

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei, Staatskalender 1919.

tig. Widerstand der Bauernverbände spielte ebenso eine Rolle wie der Umstand, dass sich die betroffenen Abteilungen und Bundesräte auf eine Umverteilung der Kompetenzen und die Schaffung neuer Organisationsstrukturen lange nicht einigen konnten.[75]

Grimm, der bereits 1916 eine Zusammenfassung der «verschiedenen Bundesstellen, die sich mit der Nahrungsmittelversorgung befassten», vorgeschlagen hatte, setzte das Thema Ernährungsamt im Januar 1917 auf die Agenda der Arbeiter-Notstandskommission.[76] Als er dann am 12. Dezember 1917 zusammen mit der sozialdemokratischen Fraktion ein Postulat zur Schaffung eines «eidgenössischen Verpflegungsamts, eventuell in Verbindung mit einem aus Vertretern aller Erwerbsschichten zusammengesetzten Beirat» im Nationalrat einreichte, kam ihm eine Gruppe mehrheitlich konservativer Abgeordneter um den Solothurner Gewerbepolitiker und späteren Leiter der Fettzentrale August Kurer

Bundesrat				
Robert Haab	Camille Decoppet		Eduard Müller	Giuseppe Motta
Post- und Eisenbahn departement	**Militärdepartement**		**Justiz- und Polizei-departement**	**Finanz- und Zolldepartement**
Eisenbahnabteilung	Generalstabsabteilung	Landestopographie	Justizabteilung	Finanzverwaltung
Postverwaltung	Abteilung für Infanterie	Pferderegieanstalt in Thun	Grundbuchamt	Zollverwaltung
Telegraphen- und Telephonverwaltung	Abteilung für Kavallerie	Verwaltung der Militärrechtspflege	Polizeiabteilung	Steuerverwaltung
	Abteilung für Artillerie	Landesverteidigungs-kommission	Bundesanwaltschaft	Statistisches Büro
	Abteilung für Genie	Befestigungs-kommission	Versicherungsamt	Amt für Mass und Gewicht
	Abteilung für Sanität	Artilleriekommission	Amt für geistiges Eigentum	Amt für Gold- und Silberwaren
	Abteilung für Veterinär-wesen	Militäreisenbahn-kommission		Alkohol-Verwaltung
	Oberkriegs-kommissariat	Pensionskommission		
	Kriegstechnische Abteilung	Kommission der Winkelriedstiftung		
	Kriegsmaterial-verwaltung	Militärkassations-gericht		

Neue Abteilungen nach Bundesratsbeschluss vom 17. November 1914

knapp zuvor. Diese reichte nämlich schon am 11. Dezember ein Postulat zur Zusammenlegung der «bestehenden und nötig werdenden Departementsabteilungen für Beschaffung von Nahrungsmitteln» in einer «Zentralstelle» ein.[77] In der Behandlung der beiden Vorstösse signalisierte Edmund Schulthess grundsätzliche Zustimmung, wenn er auch die von den Sozialdemokraten vorgeschlagene Unabhängigkeit des neuen Amts von den bestehenden Departementen für nicht umsetzbar hielt. Als «nützlich und notwendig» bezeichnete die Idee auch Joseph Käppeli, der als Chef der Abteilung für Landwirtschaft des EVD in einem Bericht Stellung nahm.[78] Bei aller Anerkennung ihrer Leistungen wies der seit 1913 im Volkswirtschaftsdepartement tätige Agraringenieur Käppeli darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen EVD, SMD, Kantonsbehörden und Verbänden in den vergangenen Jahren nicht optimal verlaufen sei. «Die mannigfachen Ernährungsfragen stehen in engstem Zusammenhang und in gegenseitiger Abhängigkeit»,

trotzdem habe es der Bund durch die Aufteilung der Kompetenzen auf zu viele Amtsstellen verpasst, eine konsistente Ernährungspolitik zu betreiben, was namentlich bei Höchstpreisen, Rationierung und Anbausteigerung unerwünschte Effekte nach sich gezogen habe.[79] Der Chef des für Brot, Monopolwaren und Tierfutter zuständigen OKK, Otto Zuber, sah demgegenüber durch eine Abspaltung der betreffenden Abteilungen vom Militärdepartement die «Kontinuität der Geschäfte» und wohl auch die eigene Position im administrativen Gefüge der Bundesexekutive in Gefahr.[80]

Obwohl sich Anfang Februar 1918 auch die in der Kommission für wirtschaftliche Fragen versammelten Abteilungsleiter der Bundesverwaltung deutlich für die Schaffung eines zentralen Ernährungsdepartements aussprachen, blieb das Vorhaben wenig später in den Mühlen der Bundespolitik stecken.[81] Der Nationalrat lehnte Grimms Vorschlag – den die «Gazette de Lausanne» in ihrer Abneigung gegen die Zentralisierung als «grande cuisine centrale fédérale» sowie «soviet alimentaire à la mode de Petrograd» betitelt hatte – im März 1918 ab.[82] Der bürgerliche Vorstoss wurde von Kurer auf die Zusicherung hin zurückgezogen, dass der Bundesrat in der Angelegenheit selbst tätig werde, «wenn sich die Notwendigkeit dafür als dringlich erweisen sollte».[83] Erst im Sommer 1918 – das OAK hatte die Forderung im Rahmen des Arbeiterkongresses erneut erhoben und ihr diesmal mit der Streikdrohung Nachdruck verliehen – nahm der Bundesrat das Projekt wieder auf.[84] Er entschied sich schliesslich «nach der ganzen dringlichen Sachlage, vielseitig geäusserten Wünschen entsprechend und nach dem Vorbilde der kriegführenden Staaten» für einen Mittelweg zwischen einem Amt in den vorhandenen Strukturen der Bundesverwaltung und der Schaffung eines eigenen Departements, wie sie Schulthess mit Blick auf eine Erhöhung der Mitgliederzahl der Regierung vorgeschlagen hatte.[85] Der zweite Zentralisierungsschub der Kriegszeit fasste nun die zahlreichen, seit 1914 gebildeten Behörden und Zentralstellen im Bereich der Lebensmittel-, Dünger- und Futterversorgung zusammen, gab damit der Bundesexekutive eine neue Struktur und entfernte die letzten kriegswirtschaftlichen Kompetenzen aus der militärischen Verwaltung des SMD (Grafik 14).[86] Das Eidgenössische Ernährungsamt wurde als Sonderbehörde ohne Status eines Departements dem Gesamtbundesrat unterstellt. Sein Direktor sollte mit «beratender Stimme» an den Sitzungen der Regierung teilnehmen, wenn es um die Ernährungspolitik ging, und konnte seine Geschäfte auch vor dem Parlament vertreten.[87] Die «Schweizer Illustrierte Zeitung» stellte ihn deshalb auf der Frontseite ihrer Ausgabe vom 31. August 1918 als «Bundesrat zweiter Klasse» vor (Abb. 7).[88]

Die Besetzung dieses Postens gestaltete sich allerdings schwierig und verzögerte die Betriebsaufnahme des EEA weiter.[89] Nachdem mehrere Kandidaten wie Joseph Käppeli, die späteren Bundesräte Karl Scheurer und Heinrich Häberlin sowie der Zürcher Regierungsratspräsident Gustav Keller die Berufung abgelehnt hatten, konnte Bundespräsident Calonder auf Anraten Max Hubers schliesslich Ende Juli 1918 den Berner Eduard von Goumoëns dafür gewinnen, «sich der

zurück

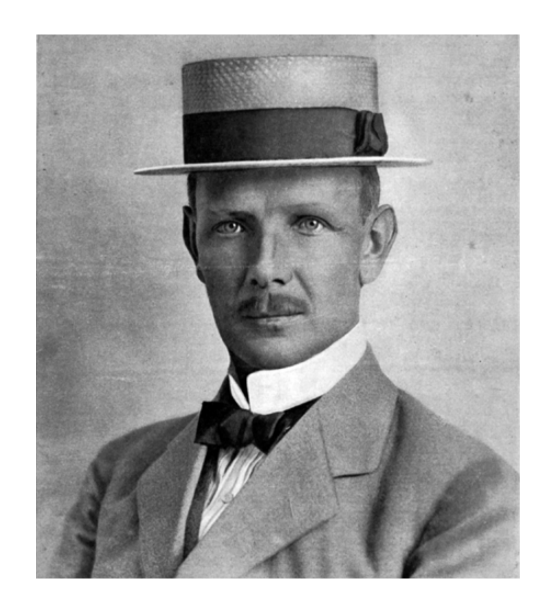


Abb. 7: Im Spätsommer 1918 wird auf Druck der Arbeiterorganisationen das Eidgenössische Ernährungsamt gegründet, dessen Leitung der Bundesrat dem Berner Industriellen Eduard von Goumoëns überträgt. Schweizer Illustrierte Zeitung, Nr. 35, 31. August 1918.

Aufgabe zu unterziehen».[90] Goumoëns war kein Unbekannter, sondern stand als stellvertretender Unterstabschef und Vertrauter Theophil Sprechers bei Verhandlungen mit der französischen Armeeleitung schon im militärischen Dienst des Bundes. Da der Oberstleutnant ausserdem Direktor der Kunstfaserfabrik Schweizerische Viscose-Gesellschaft in Emmenbrücke war, schien Goumoëns über das nötige Organisationstalent zu verfügen. Anders als im Fall der AIK war Edmund Schulthess mit dieser Personalentscheidung allerdings nicht einverstanden und versuchte bis zuletzt, sie zu verhindern.[91] Da aber auch er nicht in der Lage war, einen Ersatz zu finden, fügte sich der EVD-Chef kurz vor dem Beginn der Verhandlungen mit dem OAK der Wahl, äusserte allerdings «schwere Bedenken» dagegen: «Er anerkennt zwar, dass Herr Goumoens die nötige Energie und Arbeitskraft besitzt, glaubt aber, dass die ihm innewohnende, vom vielen Militärdienst herrührende Rücksichtslosigkeit ihn zu diesem Amte nicht geeignet mache.»[92] Tatsächlich sollte der umstrittene Goumoëns, der zwar unabhängig vom SMD agieren konnte, aber auf die Kooperation mit EVD und Bauernverbänden angewiesen war, nicht lange im Amt bleiben. Er liess sich im April 1919 aus gesundheitlichen Gründen auf unbestimmte Zeit beurlauben. Die Leitung des EEA, das mittlerweile mehr als 570 Beamte beschäftigte, übernahmen interimistisch Emil Schwarz von der Warenabteilung und Joseph Käppeli.[93] Letzterer, der gemeinsam mit Ernst Laur an der ETH studiert und die Ernährungspolitik des Bundes im Weltkrieg massgeblich mitgestaltet hatte, wurde schliesslich im Juni 1919 vom Bundesrat offiziell zum neuen Direktor ernannt, während Goumoëns sich wieder der Textilindustrie widmete.[94]

Mit der Bildung des EEA war die Forderung der Arbeiterorganisationen nach einer zentralen Versorgungsbehörde allerdings nur halb erfüllt. Die andere Hälfte bestand in ihrer Mitsprache in der nun umgestalteten Ernährungspolitik, die mittels einer dem EEA beigegebenen Ernährungskommission, auch Ernährungsrat genannt, realisiert werden sollte. Der Bundesrat wählte in diese Kommission am 13. September 1918 zunächst 13 von Goumoëns vorgeschlagene Repräsentanten der kantonalen Bauernverbände, des OAK (Robert Grimm, Friedrich Schneider und Charles Schürch), der erst kürzlich gegründeten Bauern- und Bürgerparteien (Rudolf Minger und Karl Wunderli), des schweizerischen Städteverbandes, der Lebensmittelbranche, des VSK, der Detailhandels-Einkaufsgenossenschaft Usego sowie des OKK.[95] Die Mitbestimmung in der Ernährungskommission war ein kontroverses Thema. Im OAK herrschte Unzufriedenheit über deren Zusammensetzung, da die Arbeitnehmervertreter schwächer als erhofft vertreten waren.[96] Für Fritz Platten, der im Aktionskomitee die klassenkämpferische Position der Zimmerwalder Linken vertrat, waren ausserdem die Kompetenzen von EEA und Ernährungsrat generell nicht umfassend, nicht «diktatorisch» genug, weshalb er einen Antrag auf gänzliche Verweigerung der Zusammenarbeit stellte.[97] Die Mehrheit der übrigen Mitglieder des OAK war jedoch anderer Meinung. Trotz des Schicksals der ähnlich gelagerten Notstandskommission war sie mit dem kooperativen Ansatz und den erreichten Zugeständnissen fürs Erste zufrieden, was Platten unter schweren Vorwürfen zum Bruch mit dem Aktionskomitee und vor allem mit Grimm veranlasste.[98] Allerdings zeichnete sich nach Aussage von Goumoëns eine definitive Einigung über die Zusammensetzung der Kommission erst wenige Tage vor dem Landesstreik ab. Eine eigentliche Zusammenarbeit zwischen EEA und Arbeitnehmervertretern konnte vor dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen also gar nicht mehr stattfinden, da Letztere an den zwei Sitzungen der Kommission im September und Oktober 1918 offenbar nicht teilnahmen.[99] Ein dementsprechend deutliches Urteil über die Ernährungskommission fällte Grimm kurz nach dem Streik im Nationalrat: «Wie haben Sie da unser Vertrauen missbraucht, das gegebene Wort gebrochen!»[100]

Teilen der Bauernorganisationen auf der anderen Seite gingen die Konzessionen des Bundesrats, insbesondere in Bezug auf das EEA und die Beschränkung der Arbeitszeiten, viel zu weit. Ernst Laur und der SBV-Präsident Johann Jenny, ihrerseits dem Druck radikaler Ansichten im landwirtschaftlichen Lager ausgesetzt, warfen der Regierung in einem Brief vor, die Forderungen des OAK voreilig zurückgewiesen zu haben und dann, mit der Streikdrohung konfrontiert, sofort eingeknickt zu sein. Dies habe einen «peinlichen Eindruck» hinterlassen und überdies einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen.[101] Die Überzeugung, dass ein landesweiter Streik den Auftakt zu einer gewaltsamen Revolution bilden würde, äusserte Laur nicht nur gegenüber dem Bundesrat und dem Generalstabschef, sie kam auch in einer am 13. August 1918 veröffentlichten Erklärung des SBV zum Ausdruck, in der Gegenmassnahmen für den Streikfall, konkret die Einstellung von Lebensmittellieferungen in streikende Städte, angekündigt wur-

den. Eine Gefährdung der politischen Ordnung der Schweiz wollte der Verband offensichtlich nicht hinnehmen: «Ein Schweizervolk, das seine demokratischen Institutionen selbst nicht mehr achtet und das Recht durch Gewalt ersetzt, büsst seine internationale Stellung und Aufgabe als Vorbild für Republik und Volksrechte ein und gefährdet selbst seine Freiheit und Unabhängigkeit. Wer unter den heutigen Verhältnissen den Generalstreik beschliesst und anordnet, ist ein Feind des Vaterlandes und soll als solcher behandelt werden.»[102]

6.2 Mit Notrecht gegen Dissidenz

Während der Frage nach Arbeitsweise und Wirkung des EEA und seiner beratenden Ernährungskommission in der Zeit ihres Bestehens vom September 1918 bis Dezember 1922 an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann, muss angesichts der unverhohlenen Forderung des SBV nach Härte und Repression noch die Kehrseite der in Kapitel 6.1 beschriebenen Reaktionen des Bundesrats auf die Forderungen der Arbeiterbewegung berücksichtigt werden.[103] Auch wenn die Regierung zu Verhandlungen mit den Arbeitervertretern und zur notrechtlichen Umsetzung ihrer Postulate bereit war, umfasste die «elastische Taktik» des Bundes mit Blick auf die innen- wie aussenpolitische Lage stets auch die Anwendung verschiedener Zwangsmittel.[104] Zunächst richteten sich diese allerdings nicht direkt gegen die Protestformen der Arbeiterbewegung oder die Mitglieder des OAK, sondern waren auf Gebiete beschränkt, die aus Sicht des Bundes ein grösseres Bedrohungspotenzial für die politische Ordnung und die innere Sicherheit enthielten. So leitete der Bundesrat am 21. November 1917 – kurz nach der russischen «Oktoberrevolution» – per Notverordnung eine «entscheidende Wende sowohl in der Handhabung des Fremdenpolizeirechts in der Schweiz als auch in der Ausländerpolitik überhaupt» ein.[105] Bis zu diesem Zeitpunkt lagen Zulassung und Aufenthalt von Ausländern mehrheitlich im Kompetenzbereich der Kantonsbehörden und die Regulierung durch den Bund hatte sich auf die Spezialfälle der Deserteure und Internierten sowie auf die Verhinderung einer «fortwährenden Ein- und Ausreise von Schiebern, Schmugglern und Spionen» konzentriert.[106] Dem im Kriegsverlauf stetig lauter gewordenen Ruf nach einer strengeren Migrationspolitik und den in gewissen Kreisen grassierenden Befürchtungen einer bolschewistischen Unterwanderung der Schweiz Rechnung tragend, beschloss der Bundesrat nun aber deutlich restriktivere Vorschriften zur Abwehr beziehungsweise Ausweisung «unerwünschter Elemente» und den hinter ihnen vermuteten politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Einflüssen.[107] Mit der eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei schuf das JPD in der Folge einen in dieser Form beispiellosen bürokratischen Apparat zur Registrierung, Überwachung und Beurteilung ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz.[108] Auf ein Politikfeld, in dem sich die ökonomische Lage, Ängste vor Umsturz und Identitätsverlust sowie neutralitätspolitische Aspekte vermengten,

wurden so die zuvor in der Kriegswirtschaft erprobten Methoden zur Erfassung und Steuerung des Warenkreislaufs konzeptionell übertragen.[109]

Mit dieser Abkehr von der föderalistisch-liberalen Einwanderungspolitik der Vorkriegszeit in engem Zusammenhang stand eine erneute Verschärfung der Pressezensur im Vorfeld des Landesstreiks. Zum ersten Mal seit der Trennung von militärischer und politischer Zensur (siehe Kapitel 4.4) im Sommer 1915 nahm der Bundesrat Ende Januar 1918 wieder eine Ausweitung der Bestimmungen zur «Presskontrolle» vor, indem er auch nicht periodisch erscheinende Publikationen, die sich mit aussenpolitischen Themen befassten, zur Einsendung eines Kontrollexemplars an die EPKK verpflichtete.[110] «Wegen ihrer Ausschreitungen, die die innere und äussere Sicherheit des Landes gefährden», wurden im darauffolgenden März drei Zeitschriften der sozialistischen Jugendbewegung – die «Forderung», die «Freie Jugend» sowie die «Jugend-Internationale» – per Noterlass mit einem Erscheinungsverbot belegt.[111] Versuche der Herausgeber, dieses von der SPS-Geschäftsleitung scharf kritisierte Verbot mittels Verteilung von Flugblättern oder Publikation unter neuem Namen zu umgehen, beantwortete der Bundesrat einen Monat später mit der Eröffnung einer militärgerichtlichen Untersuchung gegen zwei Sekretäre der Sozialdemokratischen Jugendorganisation sowie gegen den Leiter der Zürcher Genossenschaftsdruckerei, die auch die wichtige Arbeiterzeitung «Volksrecht» produzierte.[112]

Generell gewann im Zuge der Polarisierung entlang sozioökonomischer Konfliktlinien ab 1917 die Militärjustiz im Vollmachtenregime wieder an Bedeutung. Die Zahl in Kraft stehender Noterlasse, die bei Verstössen eine militärgerichtliche Bestrafung vorsahen, war nach der Übertragung vieler wirtschaftlicher Delikte an die zivile Justiz im Februar 1916 zunächst stark zurückgegangen, nun stieg sie aber auf tieferem Niveau wieder an (Grafik 15; siehe Kapitel 4.4). Öffentlich sichtbar wurde dieser gestiegene Stellenwert der Militärgerichtsbarkeit insbesondere anlässlich von Armeeeinsätzen gegen Proteste und Unruhen. Als sich Mitte November 1917 in Zürich schwere Ausschreitungen mit vier Todesopfern und vielen Verletzten (darunter auch Polizisten) ereigneten, entsandte das Armeekommando im Einverständnis mit dem SMD Soldaten und der zuständige Platzkommandant Reiser liess Plakate aufhängen, die sämtliche Versammlungen untersagten und ein militärgerichtliches Verfahren androhten: «Das Publikum wird in seinem eigenen Interesse dringend ersucht, den Anordnungen sowohl des Militärs als der Polizei unverzüglich Folge zu leisten. Wer sich vorstehenden Befehlen oder anderweitigen Anordnungen des Militärs oder der Polizeiorgane widersetzt, wird dem Militärgericht überwiesen.»[113]

Konfrontiert mit Problemen der inneren Sicherheit und wachsendem Druck vonseiten der Arbeiterbewegung wie auch der bürgerlichen Exponenten, aber auch beispielsweise zur Bekämpfung des Schmuggels wandte sich der Bundesrat also wieder an diejenige Akteurin, die er zuvor aus dem Entscheidungsprozess des Ausnahmezustands verdrängt hatte: die Armee.[114] Das Verbot der «Freien Jugend» war zuvor von Ulrich Wille gefordert worden und der General war

Grafik 15: Geltende Noterlasse, die bei Verstössen ein militärgerichtliches Verfahren vorsehen, 1914–1918

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

es auch, der wiederholt einen präventiven Armeeeinsatz gegen die von ihm als Revolutionsvorbereitung interpretierten Streikpläne der Linken propagierte.[115] Der «Ordnungsdienst», der Einsatz der Armee zur «Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern», war angesichts der zum Teil heftigen Entladungen der innenpolitischen Spannungen ein Thema, das Bundesrat und Öffentlichkeit während der ganzen Kriegszeit beschäftigte (siehe Kapitel 4.4).[116] Über die Eventualität eines Generalstreiks und die zu ergreifenden Gegenmassnahmen besprachen sich Regierung und Armeeleitung erstmals aus Anlass der Unruhen in La Chaux-de-Fonds im Mai 1917, als Demonstranten den wegen Offiziersverleumdung inhaftierten Ernest Paul Graber gewaltsam aus dem Gefängnis der Stadt befreiten.[117] Doch erst Ende Januar 1918, unter dem Eindruck der Streikforderung der Zürcher Arbeiterunion und als in der Limmatstadt fast zeitgleich bei einer aufsehenerregenden Hausdurchsuchung Revolver, Handgranaten und Propaganda italienischer Anarchisten gefunden wurden, begann der Bundesrat mit Planungen einer militärischen Antwort (Militarisierung der Eisenbahnen, Bestrafung streikender Bundesangestellter, vorsorgliche Verlegung von Truppen) «im Falle von Generalstreik und Unruhen».[118] Die Bundesanwaltschaft forderte die Kantone zudem per Kreisschreiben auf, gegenüber «extrem-sozialistischen Elementen» besonders wachsam zu sein und dem Bund «von allen einschlägigen Wahrnehmungen ungesäumt» Mitteilung zu machen.[119]

«Allgemein hat man den Eindruck, dass die revolutionären Elemente an der Arbeit sind. Es muss daher befürchtet werden, es könnte unter Umständen die angefachte Unruhe und Erbitterung der Geister in gewalttätige Ausschreitungen ausarten. Demgegenüber ist ebensowenig zu verkennen, dass der bürgerliche Teil des Landes sich beunruhigt fühlt, befürchtend, die Staatsgewalt werde den umstürzlerischen Elementen gegenüber nicht die genügende Tatkraft entfalten.»[120] Diese Eröffnungsrede Felix Calonders zur Bundesratssitzung vom 31. Januar 1918 fasste nicht nur die in der Regierung prävalente Wahrnehmung der Lage in den Monaten vor dem Landesstreik zusammen, sie sollte für deren innenpolitische Strategie bis zum Sommer 1919 massgeblich bleiben. War der Verdacht «anarchistischer», «revolutionärer» und schliesslich «bolschewistischer Umtriebe»[121] bislang in erster Linie auf Jungsozialisten und in der Schweiz wohnhafte Ausländer gefallen, wandte er sich nun – genährt durch eine aufgeheizte innenpolitische Debatte, ausufernde Bedrohungsszenarien, Warnungen aus den Ententestaaten und die realen Umwälzungen der letzten Kriegsjahre – zunehmend gegen Teile der politischen Opposition.[122] Dem entschärfenden Dialog mit der Arbeiterbewegung zum Trotz begann im Bundesrat und vor allem in der Armeeleitung ein «Revolutionsphantasma»[123] um sich zu greifen, unter dessen Einfluss ein präventives Vorgehen bald als notwendig angesehen und den Streitkräften eine gestärkte, im Vergleich zum August 1914 gleichsam umgedrehte Rolle zugesprochen wurde. Sie sollten nun nicht mehr die Neutralität nach aussen, sondern mithilfe der Vollmachten die politische Ordnung nach innen verteidigen.[124] Dies zeigte sich nur schon daran, dass im Herbst 1918 noch knapp 20 000 Soldaten für die Grenzbesetzung, dagegen fast 95 000 Angehörige von Feldarmee und Landsturm für den Ordnungsdiensteinsatz im Aufgebot standen.[125]

Einzig Edmund Schulthess scheint der nie mit konkreten Beweismitteln untermauerten Mutmassung revolutionärer Absichten aufseiten der Sozialdemokraten und der mit dieser Mutmassung legitimierten Stärkung des Militärs im letzten Kriegsjahr zunächst skeptisch gegenübergestanden zu haben. An einer weiteren Sitzung zur Generalstreikdrohung – an derjenigen vom 31. Januar 1918 hatte der EVD-Chef nicht teilgenommen – wies er auf die provozierende Wirkung eines Truppenaufgebots hin und versuchte die Befürchtungen seiner Kollegen zu entkräften: «Bestimmte Tatsachen sind im Grunde genommen nicht nachgewiesen, vielmehr handelt es sich um, wenn auch leidenschaftliches, Gerede.»[126] Im August 1918 auf die Gespräche mit dem OAK angesprochen, tat dann allerdings auch Schulthess gegenüber dem Journalisten und späteren Bundeskanzler George Bovet eine alarmierte Haltung kund: «Mais vous ne savez pas comme la situation est grave. La révolution menace!»[127]

Bezüglich der Vorbereitungen auf einen Generalstreik bemühte sich der Bundesrat dennoch um Zurückhaltung, entschloss sich «nur zögernd und mit innerem Widerstreben […] zu polizeilichen und militärischen Maßnahmen».[128] Wie im Nachspiel zur Oberstenaffäre bestand er Anfang 1918 gegenüber dem Armeekommando auf seiner Weisungsbefugnis als Exekutive und auf der Notwen-

zurück

digkeit, dass eine militärische «Intervention» des Bundes nur auf ausdrückliches Verlangen der Kantone durchgeführt werden konnte.[129] In diesem Sinne brachte er den Kantonsregierungen im Sommer 1918 einen mittlerweile genehmigten Befehl des Generalstabschefs für den Ordnungsdienst zur Kenntnis und ermächtigte sie am 12. Juli generell zu «ausserordentlichen Massnahmen», insbesondere «öffentliche Versammlungen» polizeilich überwachen, verbieten und «nötigenfalls auflösen zu lassen».[130] Die Empörung über diesen Beschluss – sie war mit ein Grund für die Einberufung des erwähnten Arbeiterkongresses wenige Wochen später – bewog den Bundesrat im August 1918 zum Erlass eines Kreisschreibens, in dem er zum einen seine Absicht deutlich machte, die Kantone angesichts der «immer zahlreicher werdenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung» mit den nötigen Zwangsmitteln zu versehen. Gleichzeitig versicherte die Regierung aber auch, der Erlass richte «sich gegen keine Partei und keinen Teil der Bevölkerung und ebensowenig gegen verfassungsmässige Rechte der Bürger».[131] Auf weniger öffentliche Resonanz stiess derweil ein anderer Noterlass, obwohl er demjenigen vom 12. Juli 1918 äusserst ähnlich war. Am 18. Juli ermächtigte der Bundesrat Kantone und Gemeinden, «alle Veranstaltungen zu verbieten, welche zur Ansammlung zahlreicher Personen am gleichen Ort oder im gleichen Raum führen können». Anlass hierfür waren allerdings nicht die innenpolitischen Spannungen, sondern der Versuch der Eindämmung der «spanischen Grippe».[132]

Der Bundesrat beliess es nicht bei Ermächtigungen der Kantone. Auf Anregung Eduard Müllers und infolge «hartnäckiger» Forderungen der Armeeleitung ernannte er am 9. August 1918 eine Spezialkommission, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit zivile und militärische Massnahmen sowie Noterlasse für den Fall eines Generalstreiks ausarbeiten sollte.[133] Diese Landesstreikkommission, sozusagen ein Anti-OAK, bestand aus den Vorstehern von JPD, SMD und PED, dem Generalstabschef sowie dem Bundesanwalt Franz Stämpfli.[134] Ihre «streng geheim» gehaltenen Entwürfe legte sie dem Gesamtbundesrat Ende Oktober 1918 zur Beratung vor.[135] Inzwischen hatte eine unerwartete Arbeitsniederlegung des Zürcher Bankpersonals und ein anschliessend ausgerufener Sympathiestreik der Arbeiterunion – laut Jurist Fritz Fleiner und General Wille eine «Generalprobe […], wie weit es möglich sein werde, nach bolschewistischen Rezepten unsern Staat aus den Angeln zu heben» – die innenpolitischen Fronten wieder verhärtet.[136] An einer erneuten Konferenz des OAK mit einer Delegation der Bundesverwaltung war zudem die Enttäuschung der Arbeitnehmerseite über die schleppende Umsetzung der im August vereinbarten Massnahmen deutlich geworden.[137]

Der Bundesrat erklärte sich auf Empfehlung der Landesstreikkommission nun zum einen dazu bereit, bei Ausbruch eines «allgemeinen Landesstreiks» die ganze Armee aufzubieten.[138] Zum anderen erteilte er am 29. Oktober 1918 einer für diesen Fall zu erlassenden Notverordnung vorab die Zustimmung, mit der alle «Beamten, Angestellten und Arbeiter der Militärverwaltung des Bundes und der Kantone […] sowie diejenigen der öffentlichen Verkehrsanstalten» der

Militärgerichtsbarkeit unterstellt werden konnten. Ihnen wie auch den «übrigen Beamten, Angestellten und Arbeitern der Bundesverwaltung mit Einschluss der Nationalbank» wurde durch die Verordnung jede Teilnahme an einem Streik untersagt, wobei die Militärgerichte Strafen von bis zu einem Jahr Gefängnis und 1000 Franken Busse verhängen konnten. Ebenso unter Strafe der Militärjustiz gestellt wurden die Aufforderung von Bundesangestellten oder Soldaten zur Verletzung ihrer «Dienstpflicht», die Sabotage öffentlicher Infrastruktur sowie der Widerstand gegen Anordnungen der lokalen Militärbehörden.[139] In ähnlicher Weise genehmigte der Bundesrat einen Noterlass «gegen Ausschreitungen der Presse bei Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung».[140] Auf eine Idee des Generalstabschefs ging schliesslich die Schaffung eines politischen Inlandnachrichtendiensts zurück. In Zusammenarbeit mit der Nachrichtensektion des Armeestabs und der im Juli 1918 stark vergrösserten Heerespolizei legte die Bundesanwaltschaft nun «gewisse Listen» mit Personen an, die im Fall eines Umsturzversuchs verhaftet werden sollten.[141]

In Bezug auf den Ausnahmezustand gingen die vom Bundesrat angenommenen Vorschläge der Landesstreikkommission noch weiter. Für den Fall nämlich, «dass der Gesamtbundesrat durch Gewalt ausser Stand gesetzt sein sollte, über die Inkraftsetzung oder Publikation dieser Erlasse zu beschliessen, [wurde] jedes einzelne Mitglied des Bundesrates, sind alle verhindert, der Bundeskanzler und nach ihm der erste Vizekanzler ermächtigt, die Inkraftsetzung und Veröffentlichung dieser Erlasse anzuordnen». Darüber hinaus wurde «den genannten Stellen […] die Ermächtigung gegeben, Aufgebote von Truppen zu verfügen, die Bundesversammlung einzuberufen und überhaupt im Sinne der gegenwärtigen Vorlage alle Anordnungen zu treffen, die zu Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung im Lande dienlich erscheinen».[142] Hatte das Parlament dem Bundesrat bei Kriegsausbruch Vollmachten zum Erlass von Gesetzen gegeben, traf diese Exekutive unter dem Eindruck von Revolutions- und Interventionsängsten nun also insgeheim Vorkehrungen zur Übertragung ausserordentlicher Kompetenzen auf eine Einzelperson.[143] Der ursprüngliche Antrag der Landesstreikkommission sah als ultima ratio dieses Machttransfers sogar eine Übertragung der genannten Befugnisse auf die Armeeleitung vor, was der Gesamtbundesrat allerdings explizit ablehnte.[144] Bereits im August 1918 hatte die Regierung dagegen einem Entwurf des Justizdepartements für einen Noterlass «betreffend die eidg. Intervention» ihre Genehmigung erteilt. Dieser Erlass sah für den Ausbruch revolutionärer Unruhen in einem Landesteil die Entsendung eines mit politischen und militärischen Vollmachten ausgestatteten «Kommissärs» vor.[145] «In versiegeltem Couvert mit angemessener Aufschrift» vertraute das JPD die Beschlüsse vom 29. Oktober den Bundesräten und -kanzlern, dem Bundesanwalt sowie dem Generalstabschef an, um sie «unter sicherem Verschluss zu halten und erst zu öffnen, wenn von dem Inhalte […] Gebrauch gemacht werden muss».[146]

Der Umsturzversuch, auf den sich Bundesräte und Armeespitze so vorbereiteten, fand nicht statt, doch leistete die Regierung wenige Tage später dem Drän-

zurück

gen des Generals auf ein Truppenaufgebot zur Jahrfeier der russischen Oktoberrevolution Folge, was zunächst den Proteststreik «zum Zeichen der Auflehnung gegen die Unverantwortlichkeit der militärischen und bürgerlichen Diktatur»[147] und anschliessend, am 11. November 1918, den landesweiten, unbefristeten Generalstreik nach sich zog.[148] Gestützt auf seine Vollmachten, versuchte der ins Hauptquartier des Armeestabs umgezogene Bundesrat den massiven Ordnungsdiensteinsatz unter ziviler Kontrolle ablaufen zu lassen. Doch in der militärischen Dynamik der Situation bestimmten rasch General Wille, der nun auch ohne Erlass des Interventionsbeschlusses de facto «eidgenössischer Kommissär» war, und die ihm unterstellten Kommandanten die Vorgehensweise.[149] Die am 29. Oktober beschlossene «Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft» wurde nun mit leichten Änderungen in Kraft gesetzt, ebenso wie eine Reihe militärischer Erlasse, beispielsweise die erneute Einführung des «Kriegsbetriebs» der Eisenbahnen. Dem Personal von Bund, SNB und SBB war damit eine Teilnahme am Streik militärstrafrechtlich verboten.[150]

Den militarisierten Bundesangestellten wurde das Streikverbot durch Plakate mitgeteilt, während sich der Bundesrat mit zwei Proklamationen an die Öffentlichkeit wandte.[151] Diese Bekanntmachungen rechtfertigten einerseits die Militärintervention des Staats gegen «revolutionäre und anarchistische Experimente», andererseits signalisierte vor allem der erste Aufruf mit Beschwörungen von Demokratie, Freiheit und «sozialer Gerechtigkeit» weiterhin die Bereitschaft zu «weitherzigem Entgegenkommen».[152] Das OAK, das sich widerstrebend, aber aus taktischen Gründen zur Ausrufung des Generalstreiks entschlossen hatte, stellte diesen Aufrufen und der Weigerung des Bundesrats, die Truppen aus den Strassen zurückzuziehen, seinerseits ein neues «Minimalprogramm» mit zehn[153] Bedingungen für eine Beendigung des Ausstands entgegen. Zwar sprach das Aktionskomitee dem amtierenden Bundesrat nun mit deutlichen Worten die Fähigkeit ab, «der Zeit und ihren Bedürfnissen gerecht zu werden», doch richteten sich seine Forderungen nicht direkt gegen das Vollmachtenregime – wenn das Programm auch mit einer «ungesäumten Umbildung der bestehenden Landesregierung», der Einführung des Frauenwahlrechts und einer sofortigen Neuwahl des Nationalrats nach dem vor kurzem angenommenen Proporzwahlverfahren durchaus tief greifende Massnahmen verlangte.[154]

Aus dieser Perspektive war der Landesstreik weniger ein Versuch radikaler Umgestaltung als Teil der Bemühungen der Arbeiterbewegung um mehr Mitsprache im politischen System der Schweiz. Die Entwicklung seit dem Januar 1918 hatte deutlich gemacht, dass der mit Vollmachten regierende Bundesrat umso stärkeres Entgegenkommen zeigte, je glaubwürdiger die Streikdrohung war, je bestimmter und konkreter das OAK seine Begehren formuliert hatte.[155] Fast als Bestätigung dieser Strategie wirkte, dass der Bundesrat den Sozialdemokraten in der aus Anlass des Landesstreiks auf den 12. November 1918 einberufenen Sondersession der Bundesversammlung neben einer sorgfältigen Prüfung und Um-

setzung der OAK-Forderungen auf der Basis des zu schaffenden Völkerbunds auch zwei Sitze in einer allfällig auf neun Mitglieder vergrösserten Regierung in Aussicht stellte.[156] Was den organisierten Wirtschaftsinteressen ihre Unverzichtbarkeit, Expertenschaft und Durchsetzungskraft bei Aushandlung und Umsetzung der Noterlasse war, war der Arbeiterbewegung im letzten Kriegsjahr die Streikdrohung und die Mobilisierung ihrer Basis für Strassenproteste. Beide Formen der politischen Partizipation waren, erklärte Robert Grimm später im Landesstreikprozess, weder demokratisch noch verfassungskonform, doch durch die Existenz einer «mit diktatorischer Gewalt ausgestatteten Landesregierung»[157] notwendig geworden:

> «Wir bedauern außerordentlich, daß wir erst durch das Mittel des Streiks den Herren im Bundeshaus begreiflich machen konnten, was wir eigentlich verlangen, und daß man uns anders zu behandeln hat als bisher. […] Wie manchmal hat Herr Laur mit dem Generalstreik gedroht, dem Bauerngeneralstreik! Und die Metzger in St. Gallen, die haben einfach die Läden geschlossen. Die Arbeiterschaft ist nicht in dieser privilegierten Stellung, sie ist depossediert, besitzt keine Produktionsmittel, keine Fabriken, kein Eigentum, das sie als Produktionsfaktor in die Wagschale werfen kann. […] Daher ist es Unsinn, wenn behauptet wird, der Generalstreik sei gesetzlich nicht erlaubt, sei verfassungswidrig. Der Generalstreik ist so legitim als jede andere Maßnahme von irgendeiner andern Vertretung, sei es in der Industrie oder sei es in der Landwirtschaft.»[158]

Mit etwas mehr zeitlichem Abstand betonte auch der Gewerkschafter und ehemalige Vizepräsident von OAK und SPS Konrad Ilg diesen Zusammenhang von Vollmachten und Generalstreik:

> «Das Oltener Aktionskomitee wurde geschaffen zur Vertretung der Forderungen und Begehren bei den Behörden. Sein Zweck war im Grunde genommen ein rein wirtschaftlicher, nämlich die Verbesserung der durch die Teuerung, Ernährungsschwierigkeiten usw. drückend gewordenen Lage der Arbeiterschaft. Zwangsläufig erhielten jedoch alle Begehren sofort eine politische Note, weil die ganze Bevölkerung dem mit außerordentlichen Vollmachten regierenden Bundesrat unterstellt und große Bevölkerungsschichten im Bundesrat nicht vertreten waren.»[159]

Doch im bewegten November 1918 führte die zuvor durchaus wirksame Strategie, den Bundesrat mit klassenkämpferischem Auftreten zum stärkeren Einbezug der Arbeiterorganisationen in die Entscheidungsstrukturen des Vollmachtenregimes zu bringen, schliesslich zum Abbruch des Dialogs. Während in einem Eisenbahnwagen 80 Kilometer nordöstlich von Paris nach vier Jahren und drei Monaten Krieg ein Waffenstillstand zwischen Deutschland, Frankreich und Grossbritannien geschlossen wurde, während in den Staaten der Entente das siegreiche Ende der militärischen Auseinandersetzungen gefeiert wurde und während in Berlin und Wien lange Zeit bewunderte Kaiserreiche «in nichts» zusammenfielen, interpretierten Bundesrat, Armeeleitung und wachsende Teile

zurück

der bürgerlichen Öffentlichkeit den Landesstreik als Kampf um die politische Herrschaft und Staatsform.[160] Die anfänglich von Calonder, Schulthess und liberalen Kreisen gezeigte Bereitschaft zu sozialpolitischen und staatsrechtlichen Reformen wurde unter lautstarker Kritik am Bundesrat von einer Parlamentsmehrheit blockiert. Anträge Grimms und der Grütlianer auf Vorbereitung einer Neuwahl von National- und Bundesrat blieben völlig chancenlos. Während sich in einigen Schweizer Städten Bürgerwehren – vorgeblich zur Unterstützung des Staats, tatsächlich aber als Ausdruck tiefen Misstrauens gegenüber seinen Institutionen – formierten, gelang es Konservativen und Westschweizer Bürgerlichen, die den Streik besonders ablehnten, einen unnachgiebigen Kurs durchzusetzen. Das Parlament hiess die militärischen Massnahmen gegen den Landesstreik mit 136 gegen 15 Stimmen gut.[161] Der Zwangslage, in die sich der Bundesrat gedrängt sah, gab Felix Calonder an die SPS gerichtet deutlichen Ausdruck: «Wir können, das sollten Sie selbst verstehen, unmöglich vor Ihnen kapitulieren. Die Verhältnisse haben sich so zugespitzt, daß entweder Sie oder wir unterliegen müssen.»[162]

Konfrontiert mit einem bundesrätlichen Ultimatum, weiteren Truppenaufgeboten, einer militärischen Besetzung der Arbeiterpresse, der harschen bürgerlichen Reaktion[163] und der daraus entstehenden Gefahr, der Streik könnte in einen Bürgerkrieg abgleiten, entschloss sich das Aktionskomitee am 14. November 1918 zur Beendigung des Generalstreiks.[164] Seine Mitglieder sowie mehr als 200 Arbeiter, Soldaten und sozialdemokratische Funktionäre mussten sich wegen Anstiftung zur Meuterei und Verstössen gegen die Verordnung vom 11. November in den sogenannten Landesstreikprozessen vor Militärgericht verantworten, die allerdings weniger von bürgerlicher Revanche als von der Suche nach einer Verständigung gekennzeichnet waren.[165] Weitere Streikende wurden disziplinarisch bestraft oder verloren ihre Arbeitsstelle.[166] Die im Frühjahr 1918 begonnene Politik der Verhandlungen und notrechtlichen Konzessionen wurde zwar auch während des Landesstreiks und in der unmittelbaren Nachkriegszeit in einem «galop de politique sociale»[167] fortgesetzt, doch war die vierte und letzte Phase des Untersuchungszeitraums mit einem Aufschwung vaterländischer und paramilitärischer Verbände, militärischen Planungen gegen zukünftige Aktionen der Arbeiterorganisationen, einem Ausbau von Staatsschutz und Nachrichtendienst, innenpolitischen Block- und Frontbildungen, gegenseitigem Misstrauen, «Überfremdungs»- und Revolutionsängsten sowie weiteren Entladungen der sozialen Konflikte mindestens so stark von Polarisierung und Blockaden geprägt wie die Zeit vor dem Waffenstillstand (siehe Kapitel 6.1).[168]

In vorgezogenen Parlamentswahlen nach dem neuen Verhältniswahlsystem, dem die Stimmberechtigten am 13. Oktober 1918 ihre Zustimmung erteilt hatten, konnte die SPS Ende Oktober 1919 die Zahl ihrer Nationalratssitze auf 41 mehr als verdoppeln, während die Freisinnigen genauso viele ihrer zuvor 101 Mandate und damit die absolute Mehrheit in der grossen Kammer verloren (siehe Abb. 2). Der für die Auseinandersetzungen und Mentalitäten der Nachkriegszeit bezeichnende Wahlsieg gelang allerdings den neuen Bauern- und Bürgerparteien

(BGB). Erst in wenigen Kantonen präsent, erlangten ihre Kandidaten, zum Teil durch Übertritte aus den anderen bürgerlichen Parteien, insgesamt 29 Sitze, darunter fast die Hälfte aller Delegierten des Kantons Bern. In der nun veränderten politischen Landschaft benötigte die FDP erstmals Koalitionspartner, wodurch die Katholisch-Konservativen 1919 ihren zweiten, die BGB 1929 den ersten Sitz im Bundesrat erhielten. Bei den Sozialdemokraten sollte es erst in der Bedrohungslage des Zweiten Weltkriegs zur Integration in die (erneut mit Vollmachten ausgestattete) Exekutive kommen, wobei nicht zuletzt auf die im November 1918 gemachten Erfahrungen verwiesen wurde.[169]

6.3 Der juristische Standpunkt und die Suche nach Ordnung im Vollmachtenregime

Mit dem Beschluss des 3. August 1914 legten die National- und Ständeräte das rechtliche Fundament für einen in der modernen Schweizer Geschichte bislang beispiellosen Transfer gesetzgeberischer und finanzieller Kompetenzen an den Bundesrat. Ebenso vielfältig und zahlreich wie die Anwendungsgebiete, institutionellen Ausformungen und Konfliktfelder der Vollmachten während der Kriegszeit waren in der Folge die Beschreibungen des dadurch geschaffenen Ausnahmezustands und seiner langfristigen Wirkungen. Zeitgenössische und spätere Betrachterinnen und Betrachter standen vor einem neuen politischen Phänomen, dessen Konturen sich nur langsam abzuzeichnen begannen und das auf verschiedenste Weise gedeutet werden konnte. Das Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs habe, so einige Urteile aus Politik- und Geschichtswissenschaft, «die Kompetenzen der Bundesversammlung de facto aufgehoben»,[170] den «Exekutivstaat […] mit dominierender Stellung des Bundesrates»[171] zum Charakteristikum der Schweizer Politik gemacht, durch seinen «Modernisierungsschub Richtung staatlicher Zentralisierung»[172] eine «Vergewaltigung»[173] und lähmende «Entmündigung»[174] der Kantone bewirkt, die «politische Diskussion auf einen kleinen Kreis führender politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entscheidungsträger»[175] verkürzt, eine verhängnisvolle «Blockierung des gesellschaftlichen Interessenausgleiches»[176] ausgelöst sowie nicht zuletzt «Staatsinterventionismus», Sozialstaat und Verbandsdemokratie zum Durchbruch verholfen.[177]

Aus Sicht der Rechtswissenschaft stellte der Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs vor allem deshalb einen «grossen Einschnitt im Verfassungsleben der Eidgenossenschaft»[178] dar, weil eine Delegation umfassender legislativer und finanzieller Kompetenzen an die Exekutive vom schweizerischen Grundgesetz gar nicht vorgesehen, deshalb «extrakonstitutionell» und in ihrer Rechtmässigkeit höchst umstritten war.[179] Die Bundesversammlung habe durch ihren Beschluss bei Kriegsausbruch «ungeschriebenes Verfassungsrecht»[180] geschaffen, was nicht nur einem solchen Vorgehen in zukünftigen Notsituationen den Weg bereitete, sondern auch die geltende «Rechtsordnung zu einem erheblichen Teil beiseite»

schob[181] und der Bundesverwaltung eine fast schrankenlose «kommissarische Diktaturgewalt»[182] gewährte. Die Folge war eine «Implosion des Verfassungsrechts»,[183] die «zu einer Verlagerung vom Gesetz auf die Verordnung»,[184] zu «Verletzungen des Rechtsstaatsprinzips»[185] und allgemein zu einer «Aera […] hochgradiger Spannung zwischen Verfassung und Wirklichkeit»[186] führte, in der Demokratie und Gewaltenteilung nicht nur durch Entwicklungen im Ausland infrage gestellt wurden. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass der Bundesrat im Unterschied zu den Ermächtigungen des 19. Jahrhunderts sein «Notverordnungsrecht […] weit über den Rahmen hinaus zur Anwendung gebracht» hatte, den der Parlamentsbeschluss vorgezeichnet hatte, wodurch «die autoritären Tendenzen im Bundesrat über den Krieg hinaus eine Verstärkung» erfuhren.[187] Zwar habe mittlerweile ein Abbau beziehungsweise eine Überführung der zahlreichen Noterlasse aus zwei Weltkriegen in reguläres Recht eingesetzt, schrieb der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti als prononciertester Kritiker des Notrechts zur Jahrhundertmitte, «Vollmachtengeist und Dringlichkeitsgeist leben aber fort. Die Zukunft sieht auch unter dem rechtsstaatlichen Aspekt düster aus.»[188]

Stand Giacometti, der seine Dissertation 1919 bei Fritz Fleiner an der Universität Zürich verfasst hatte, der Ermächtigung des Bundesrats zum Gesetzgeber, den damit vorgenommenen Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte sowie der «Hypertrophie autoritärer Rechtssetzung»[189] bereits äusserst kritisch gegenüber, galt dies umso mehr für die ebenfalls von Fleiner betreute Arbeit Lili Zollers.[190] Die Basler Juristin, die zehn Jahre nach Kriegsende die erste umfassende Untersuchung des Ausnahmezustands vorlegte, fasste den Vollmachtenbeschluss als deutliche Verfassungsverletzung auf, die nur im Kontext der verschiedenen notrechtlichen Regimes der Kriegszeit zu verstehen war. Deren übergreifendes Ziel bestand Zollers Ansicht nach nicht in erster Linie im Schutz des Gemeinwesens vor einer äusseren Bedrohung, sondern in der Bewahrung des innenpolitischen Status quo, der «bestehenden Anordnung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kräfte» –[191] selbst durch Ausserkraftsetzung der Demokratie und Installation eines von allen rechtlichen Schranken entbundenen «gouvernement de fait».[192] Zu diesem Zweck habe die Bundesversammlung am 3. August 1914 in einem als revolutionär einzustufenden Akt den Bundesrat zum Gesetzgeber erhoben:

> «Ein solches Notverordnungsrecht bedeutet eine Revolution, den Geltungsanfang einer neuen einzelstaatlichen Rechtsordnung mit den Grundzügen der Diktatur. Die Vorstellung, daß das bestehende Verhältnis der sozialen Kräfte um jeden Preis aufrecht erhalten werden soll, auch unter Verletzung der bestehenden Rechtsordnung, wird immer die notwendige Wirksamkeit erlangen, so lange die Machtverhältnisse im Staatsgebiet dieselben bleiben, dieselben Gruppen die Herrschaft halten. Nur dann wird diese Vorstellung zum Rechte, wenn sie die Macht hinter sich hat.»[193]

Da all dies ausserhalb des gültigen Rechts geschah, waren Zollers Auffassung zufolge auch die Noterlasse von Bundesrat und Verwaltung letztlich ungültig und

zurück

die davon betroffenen Bürgerinnen und Bürger nicht verpflichtet, sich daran zu halten. Wenn der Staat mit Zwangsmassnahmen dem ungültigen Notrecht dennoch Geltung zu verschaffen versuchte, «so ist dies kein Rechts- und Staatsakt, da ja das Organ hierzu nicht kompetent ist, sondern ist reine Willkür der Organe, besser der die Notmaßnahme realisierenden Menschen, für welche sie strafrechtlich und zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können».[194]

Was die gemessen an der späteren Rezeption vergleichsweise wenigen Positionsbezüge von Juristen zum Vollmachtenregime bereits während des Ersten Weltkriegs anbelangt, lassen sich grob drei Standpunkte unterscheiden. Heftigen Widerspruch erfuhr der Ausnahmezustand erstens durch Stimmen aus der Westschweiz an der Schnittstelle von Recht, Journalismus und Politik, die sowohl die Erteilung der Vollmachten durch das Parlament wie auch deren Ausübung durch den Bundesrat als illegal bezeichneten und darüber hinaus die Notwendigkeit eines Ausnahmezustands grundsätzlich anzweifelten. Diese Richtung verstärkte sich in der ersten Phase des Untersuchungszeitraums und kam vor allem im Vorfeld der Debatte um die Oberstenaffäre im Frühjahr 1916 sowie erneut, als es um die Abschaffung der Vollmachten nach dem Waffenstillstand ging, zum Ausdruck (siehe Kapitel 4.3 und 6.4).[195] Da die Bundesverfassung weder einen Notstandsartikel enthielt noch eine Delegation legislativer Kompetenzen an die Exekutive vorsah, waren zweitens auch Autoren wie Robert Hoerni, Carl Jaeger oder Gaston Jèze der Auffassung, die «dictature du Conseil fédéral» sei verfassungswidrig.[196] Angesichts der besonderen Notlage des Weltkriegs, der «nur durch schnelle und radikale Massnahmen […] abgeholfen werden» könne, bestritten sie allerdings deren Notwendigkeit nicht.[197]

Dagegen bestand drittens nach Auffassung von Juristen in der Deutschschweiz kein Widerspruch zwischen dem Verfassungsrecht und dem seit August 1914 herrschenden Ausnahmezustand. Staatsrechtler Eduard His sah Vollmachtenregime und Noterlasse gerade durch das Fehlen eines Notstandsartikels in der Verfassung begründbar. Als «unvollkommenes Menschenwerk» habe das schweizerische Grundgesetz die Situation eines Weltkriegs nicht vorhersehen können, weshalb Parlament und Regierung berechtigt und verpflichtet waren, die «Lücken im Recht» mit Notrecht zu schliessen.[198] Der Berner Anwalt und Mitarbeiter im JPD Eduard von Waldkirch verwies direkt auf die sicherheitspolitischen Kompetenzen der Bundesversammlung, wie sie in Artikel 85 der Verfassung festgelegt waren. In Bezug auf Kollisionen mit dem vorhandenen Recht, die durch Noterlasse des Bundesrats – beispielsweise im Rahmen der Pressekontrolle oder bei Eingriffen in die Kompetenzen der Kantone – entstanden waren, argumentierte Waldkirch, «dass Gesetze und selbst Verfassungssätze, die einem der untergeordneten Staatszwecke nachstreben, dann zurücktreten müssen, wenn sie mit dem obersten Staatszweck, der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, nicht im Einklang stehen sollten».[199]

Ähnlich und für den fachlichen Konsens seiner Deutschschweizer Kollegen wohl am einflussreichsten war die Haltung Walther Burckhardts, der sich im

zurück

Auftrag des Bundesrats bereits vor 1914 mit der Frage des Notrechts im Bundesstaat auseinandergesetzt und mit einem umfangreichen «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung» einen Namen gemacht hatte (siehe Kapitel 2.6). In der Eröffnungsrede zur Jahresversammlung des von ihm präsidierten Schweizerischen Juristenvereins äusserte der Basler Professor 1916 einerseits Verständnis für ein «gewisses Unbehagen», mit dem einige seiner Kollegen auf die Aufweichung der Gewaltentrennung, die Eingriffe des Bundes in den Hoheitsbereich der Kantone und die Einschränkung der Individualrechte durch das Vollmachtenregime reagierten.[200] Andererseits vertrat Burckhardt die Ansicht, dass in «Zeiten, wo die Existenz eines Staates bedroht wird, durch innere oder äussere Gefahren […], die feinerdachten Unterscheidungen zwischen zentraler und gliedstaatlicher Kompetenz, zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Funktion und zwischen staatlicher und individueller Rechtssphäre nicht mehr stand [hielten]. Es gilt zu handeln, einheitlich, rasch und rücksichtslos zu handeln; wer zunächst dazu berufen ist, der Gefahr zu begegnen, zieht alle Kompetenz an sich, verdrängt die konkurrierenden Gewalten und schreitet in unbegrenzter Bewegungsfreiheit seinem hohen Ziele zu.»[201] Wenn der Bundesrat also zeitweise die alleinige «Leitung» des Staats in die Hand nahm, wie es analog in der Verwaltung der Kolonien[202] oder in der Unterordnung der Armee unter einen Oberbefehlshaber geschehe, handle es sich deshalb gar nicht um Notrecht, sondern um den «Willen der Verfassung»[203] zum Selbsterhalt des Staats, gegenüber dem die «Rechte der Einzelnen [und] auch die ordentlichen Hoheitsrechte der Kantone weichen» müssten.[204]

Burckhardts Standpunkt, den er bereits kurz nach Kriegsausbruch auf die knappe Formel «Keine Verfassung, auch die der reinsten Demokratie, kann der Diktatur ganz entbehren»[205] gebracht hatte, floss nicht nur in die Argumentation des Bundesrats gegen die Rufe nach Beschränkung der Vollmachten aus der Romandie ein (siehe Kapitel 4.3), er erwies sich auch für die Judikative als massgeblich. Das Bundesgericht befasste sich während des Ersten Weltkriegs mehrfach mit Noterlassen der Regierung, wobei es einen ersten grundsätzlichen Entscheid im Dezember 1915 fällte. Wegen eines Artikels in der Lausanner Monatszeitschrift «Bibliothèque universelle», der den deutschen Kaiser unter anderem als öffentlich hinzurichtenden «bandit couronné»[206] bezeichnet hatte, war vom Bundesrat gegen deren Chefredakteur Maurice Millioud ein Verfahren wegen Verstosses gegen die «Verordnung betreffend die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen» beschlossen worden – auf Antrag Walther Burckhardts, der seit dem Sommer 1915 als ausserordentlicher Bundesanwalt für die Durchsetzung des Erlasses amtete (siehe Kapitel 3.5).[207] In einem Prozess, der sich durch starke öffentliche Resonanz zu einer Art Vorspiel der Oberstenaffäre entwickelte, verurteilte das Bundesstrafgericht Millioud als Verantwortlichen am 14. Dezember 1915 zu einer Busse von 500 Franken und verbot die Publikation der beanstandeten Nummer.[208] Der Angeklagte, der selbst in verschiedenen Zeitungsartikeln[209] eine äusserst kritische Position gegenüber Bundesbehörden und

Mittelmächten eingenommen hatte und an der Universität Lausanne Philosophie sowie in Stellvertretung Vilfredo Paretos Soziologie unterrichtete, liess dieses Urteil mit der in der Westschweiz verbreiteten Begründung anfechten, die zugrunde liegende Verordnung sei verfassungswidrig und deshalb für ungültig zu erklären. Damit war die Frage, ob der Bundesrat mit seinen Noterlassen gegen die Verfassung verstossen dürfe, ins Zentrum der Angelegenheit gerückt.[210]

Burckhardt, als Bundesanwalt im Prozess der Vertreter der Anklage, wies diese Beschwerde vollumfänglich zurück, denn gerade in einer Notlage wie dem Weltkrieg sah er den Bundesrat zum Erlass von Massnahmen, die im Widerspruch zur Verfassung standen, berechtigt. Aus diesem Grund habe das Parlament ihm explizit «pouvoirs illimités» übertragen. Zudem betonte er, dass es dem Bundesgericht nach geltendem Recht gar nicht zustehe, über die Verfassungsmässigkeit der Noterlasse zu urteilen. Diese trugen nämlich, da der Bundesrat zum Gesetzgeber ermächtigt war, den Charakter von Bundesgesetzen.[211] Die Bundesrichter folgten dieser Argumentation weitgehend. Sie verwarfen den Einwand der Verteidigung und erklärten sich zur Überprüfung der vom Bundesrat kraft seiner Vollmachten beschlossenen Noterlasse für nicht kompetent. Ob diese gegen die Verfassung oder den Beschluss vom 3. August 1914 verstossen hatten, könne einzig das Parlament beurteilen.[212] Auch der vorgebrachten Meinung, dass die Ermächtigung des Bundesrats von Beginn weg rechtswidrig gewesen sei, erteilten die Richter bei dieser Gelegenheit in einem «obiter dictum»[213] eine deutliche Absage:

> «Enfin il n'est pas non plus exact de prétendre que l'Assemblée fédérale n'a pas pu autoriser le Conseil fédéral à s'affranchir des règles constitutionnelles qui, en temps ordinaire, s'imposent à l'observation des autorités. Bien que la Constitution ne renferme pas de disposition formelle dans ce sens, il n'est pas douteux que lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, le Conseil fédéral est chargé de prendre toutes mesures exceptionnelles nécessaires pour le bien public menacé, il ne saurait être lié par la Constitution dans cette œuvre indispensable. […] L'autorité judiciaire ne peut s'arroger le droit d'en décider: c'est l'autorité politique seule, soit le Conseil fédéral sous le contrôle de l'Assemblée fédérale […], qui est juge de la nécessité des mesures qu'elle ordonne dans la plénitude de sa responsabilité vis-à-vis du pays.»[214]

Mit diesem Entscheid im Fall Millioud,[215] in dem die unterschiedlichen juristischen Ansichten zum Ausnahmezustand direkt aufeinandergeprallt waren, schloss sich das Bundesgericht selbst von einer Mitsprache in der Debatte um die Rechtmässigkeit der Noterlasse aus und liess damit dem «Bundesrat beim Gebrauch seiner Vollmachten freie Hand».[216] Tatsächlich berief sich die Regierung nur wenige Wochen später im zweiten Neutralitätsbericht ausdrücklich auf das Urteil. Zwar wies der Bundesrat wie Waldkirch oder Burckhardt darauf hin, dass sich das Notverordnungsrecht prinzipiell auch aus der Verfassung begründen liesse, doch es war seiner Ansicht nach primär eine «durch ausserordentliche Ereignisse geschaffene Notlage des Staates», die es ihm erlaubte, «dasjenige zu verfügen, was der höchste Staatszweck [ist]: die Behauptung der Sicherheit,

zurück

Integrität und Neutralität des Landes und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt seiner Bürger».[217] Damit hatte sich auch der Bundesrat auf den Standpunkt «Not kennt kein Gebot» gestellt.[218] Trotz aller Kritik, die vor allem nach dem Ende des Ersten Weltkriegs an der Erteilung unbeschränkter Vollmachten geäussert wurde, setzte sich in der schweizerischen Rechtswissenschaft schliesslich die Ansicht durch, «dass die staatsleitenden Behörden in ausserordentlichen Lagen berechtigt sind, extrakonstitutionelles Notrecht zu erlassen und dabei alle Massnahmen zu treffen, die zum Fortbestand von Staat und Volk erforderlich sind – auch entgegen bestehendem Verfassungsrecht».[219] Das Bundesgericht bestätigte dies zuletzt im Jahr 2000, indem es den erneuten Vollmachtenbeschluss von 1939 und die darauf gestützten Erlasse in der Asylpolitik für rechtmässig erachtete.[220]

Mit der Genehmigung des Berichts in der ausserordentlichen Debatte vom Frühling 1916 erfolgte nach der gerichtlichen auch die politische Bestätigung der Vollmachten, wie sie das Bundesgericht im Prozess gegen Millioud gefordert hatte (siehe Kapitel 4.3). Die juristischen Expertenmeinungen flossen also in die politische Beurteilung des Ausnahmezustands ein, wobei nicht zuletzt eine Rolle gespielt haben dürfte, dass ein überwiegender Teil der Abgeordneten und Amtsträger der Zeit – beispielsweise alle Bundesräte und der General – eine rechtswissenschaftliche Ausbildung absolviert hatten.[221] Diese allgemeine Zustimmung unter dem Eindruck der internationalen Lage bedeutete allerdings nicht, dass die einzelnen Noterlasse und deren vermutete Wirkungen in bürgerlichen Kreisen der deutschsprachigen Schweiz mit zunehmender Kriegsdauer keine ablehnenden Reaktionen auslösten (siehe Kapitel 5.3). Besonders gegen die Zunahme von Staatsaufgaben und Regulierungsdichte sowie die damit einhergehende Konzentration der Entscheidungsgewalt in der Bundesverwaltung wurde mit politisch aufgeladenen Schlagworten wie «Staatssozialismus»,[222] «Bureaukratismus»,[223] «Reglementitis»;[224] «Etatismus»[225] oder «Beamtenherrschaft»[226] das Bild eines sich schranken- und planlos ausbreitenden Staats heraufbeschworen (Abb. 8).[227]

Bundesbeamte wie Walter Stucki versuchten nach Kriegsende diesem Bild eines «polypenartigen Geschöpfs mit grinsender Fratze, welches unter seinem schweren Leib die Grundlage unseres positiven Rechtes, die Bundesverfassung, zerdrückt und das seine zahllosen Fangarme nach Kantonsverfassungen und allen möglichen Gesetzbüchern und bundesgerichtlichen Urteilen ausstreckt», entgegenzuwirken.[228] Doch obwohl der Generalsekretär des EVD an der Jahrestagung des bernischen Juristenvereins im März 1919 versicherte, der Bundesrat habe bei den kriegswirtschaftlichen Noterlassen stets versucht, verschiedene Interessen zu berücksichtigen und sich nach den Anforderungen der Situation zu richten, konnte er doch nicht bestreiten, dass die notrechtliche Gesetzgebung zu einem nicht mehr überblickbaren, sowohl formal wie auch in der Umsetzung oft mangelhaften «Wirrwarr» von Vorschriften und Institutionen geführt hatte, in dem sich «heute nicht einmal der Jurist, geschweige denn der gewöhnliche Sterbliche» zurechtfänden.[229]

Mit den Widerständen gegen das Vollmachtenrecht in den letzten beiden Kriegsjahren wuchs die Notwendigkeit, Ordnung in die «Flut der Noterlasse» zu bringen (siehe Abb. 3). Zum einen manifestierte sich dies in der Forderung nach einer Totalrevision der Bundesverfassung, mit der das Grundgesetz von 1874 um verschiedene Reformvorschläge ergänzt und in Einklang mit der Notgesetzgebung des Kriegs gebracht werden sollte (siehe Kapitel 6.4). Zum anderen sah sich der Bundesrat im Frühling 1918 erstmals seit der Oberstenaffäre wieder mit einer mehrheitsfähigen parlamentarischen Opposition gegen die Vollmachten konfrontiert. Am 15. März 1918 reichte der radikale Genfer Nationalrat und spätere Botschafter in den USA Marc Peter zusammen mit 21 freisinnigen, liberalen und katholisch-konservativen Ratskollegen ein Postulat ein, das eine Beschränkung der Vollmachten auf «dringende wirtschaftliche und militärische Massnahmen», eine parlamentarische Vorberatung neuer Noterlasse sowie einen Verzicht der Bundesverwaltung auf ihre finanziellen und strafrechtlichen Kompetenzen beantragte.[230] Auf Peter folgte kurze Zeit später mit einem ähnlichen Vorstoss Pierre de Meuron in der kleinen Kammer. Der Neuenburger Liberale schlug ebenfalls eine Begrenzung der Vollmachten vor, was Felix Calonder und vor allem Edmund Schulthess angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten als praktisch nicht durchführbar zurückwiesen. Sie verteidigten sich in der Ständeratsdebatte zudem gegen Vorwürfe, die Vollmachten seien auf Kosten der Legislative oder nicht im Landesinteresse angewandt worden. Es seien vielmehr die zahlreichen Wünsche aus dem Parlament selbst gewesen, die zum Wachstum des Notrechts geführt hätten, argumentierten die beiden Bundesräte.[231]

Die parlamentarischen Beratungen über das Postulat Peter und die Motion de Meuron zogen sich bis zum Sommer 1918 hin, wobei eine weitere Motion des Liberalen Eugène Bonhôte zur völligen Abschaffung der Vollmachten eingereicht wurde. Dem widersetzten sich nun die Sozialdemokraten, die in einer eigenen Motion Affolter die «Schaffung einer oder mehrerer parlamentarischer Kommissionen zwecks Anregung und Begutachtung neuer Massnahmen im Interesse des Landes» forderten.[232] Angesichts fortgesetzter Ablehnung durch den Bundesrat erklärte sich Marc Peter schliesslich mit einem Vorschlag Calonders einverstanden, ohne Garantien lediglich prüfen zu lassen, ob eine Revision des Vollmachtenbeschlusses möglich sei. Dem stimmte im Juni 1918 auch das Parlament zu. Von einem Auftrag zur Beschränkung der Vollmachten waren die Vorstösse Peters und de Meurons noch weit entfernt. Doch im Unterschied zu früheren Versuchen einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Vollmachtenregimes hatte das Parlament nun diesbezüglichen Vorstössen seine Zustimmung erteilt. Die notrechtliche Gesetzgebung des Bundesrats war damit zum ersten Mal seit Kriegsausbruch ernsthaft angefochten.[233]

Einig darin, dass er auf die Vollmachten nicht verzichten wollte, sah sich der Bundesrat mithin nicht nur zu einer neuerlichen Legitimation des Ausnahmezustands gegenüber dem Parlament gezwungen, er musste sich dazu vorab Kenntnisse über Zahl und Inhalt der Noterlasse verschaffen, die seit Kriegs-

zurück



Abb. 8: Eine Flut von Noterlassen ergiesst sich in diesem satirischen Kommentar des «Nebelspalters» aus dem Bundeshaus über die Schweiz. Nebelspalter, Nr. 21, 26. Mai 1917.

ausbruch der Gesetzgebungskompetenz der Exekutive entsprungen waren. Er musste also zuerst selbst herausfinden, welche Ausmasse das Regime seiner unbeschränkten Vollmachten seit Kriegsausbruch angenommen hatte, bevor er dessen Unverzichtbarkeit und Nützlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit nachweisen konnte. Wie erwähnt existierten in der Bundesverwaltung aber keine Verzeichnisse des Notrechts. Die bislang erschienenen Neutralitätsberichte ermöglichten zwar einen groben Überblick über die notrechtliche Praxis, doch sie waren von den Departementen ohne übergreifende Systematik oder Quel-

lenangaben fortlaufend, selektiv und den innenpolitischen Erfordernissen entsprechend zusammengestellt worden. Verglichen mit der im Zuge dieser Arbeit erstellten Datenbank, enthielten die Neutralitätsberichte Verweise auf nur etwa ein Drittel aller Noterlasse.[234]

Mitte Juni 1918 erteilte der Bundesrat den Departementen deshalb den Auftrag, bis zum 1. Juli Berichte über die Anwendung der Vollmachten seit Kriegsausbruch auszuarbeiten und dem JPD einzureichen, damit Letzteres einen Gesamtbericht zuhanden von National- und Ständerat verfassen konnte. Diese Berichte sollten zum einen eine grundsätzliche Stellungnahme zur Motion de Meuron und zum Postulat Peter, zum anderen Verzeichnisse aller in Kraft stehenden Noterlasse enthalten.[235] Die «Aufstellung einer in allen Teilen zuverlässigen Zusammenfassung» erwies sich allerdings als schwieriger als geahnt, denn schon wenige Tage später verlängerte der Bundesrat die Frist um zwei Monate.[236] Bereits im April 1918 war dagegen die Haltung der Armeeleitung zu den parlamentarischen Vorstössen beim JPD eingetroffen. Theophil Sprecher liess durch das Militärdepartement mitteilen, dass auch dem General zur Erfüllung «seiner Aufgabe […] eine unbeschränkte Vollmacht verliehen sei» und der Bundesrat im Sinne möglichst einsatzbereiter Streitkräfte keine Einschränkung der notrechtlichen Kompetenzen akzeptieren sollte.[237] In einem Brief an Felix Calonder äusserte Ulrich Wille zudem seine persönliche Meinung.[238] Der General empfand eine Revision der Vollmachten vor allem wegen der mutmasslichen Umsturzpläne der «Führer des Sozialismus-Comunismus» (siehe Kapitel 6.1) als höchst gefährlich:

> «Jetzt soll die zu Kriegsbeginn dem Bundesrat gegebene Generalvollmacht ihm wieder abgenommen werden. Ich hätte nichts dagegen, wenn man behaupten dürfte, obgleich der Krieg noch nicht beendet […], seien doch bei uns normale, ruhige Zeiten zurückgekehrt. Aber gerade das Gegenteil ist der Fall; wohl droht uns aller Wahrscheinlichkeit nach kein Feind von aussen mehr, aber umso drohender ist die Gefahr des Feindes im Innern, der nur durch eine starke Regierung niedergehalten werden kann. Das instinktiv richtig empfindende Volk will die Einschränkung der Generalvollmachten des Bundesrates nicht, im Gegenteil, es lechzt nach einer starken Regierung.»[239]

Wille sprach der Bundesversammlung die Fähigkeit ab, «in gefahrvoller Zeit» die richtigen Entscheidungen zu treffen, wobei er nicht nur einiges Misstrauen gegen den Parlamentsbetrieb durchblicken liess, sondern den Bundesrat implizit dazu aufforderte, an seinen Vollmachten auch dann festzuhalten, wenn sich die Legislative dagegen auflehnen sollte:

> «Ich bitte, mir diese Darlegungen zugute zu halten; sie sind entsprungen aus meiner schweren Sorge um die Zukunft unseres Landes, wenn nicht kraftvoll den Treibereien ein Riegel vorgeschoben wird, die von den einen planvoll geschickt die innere Zersetzung herbeiführen wollen, und von den andern […] unüberlegt gefördert werden. Nur eine starke Regierung kann da helfen; wie sich die inneren Verhältnisse jetzt entwickelt haben, ist diese Stärke nur dann möglich, wenn der Bundesrat ein Vertrauensvotum der Bundes-

versammlung provoziert, oder, wenn diese nicht recht dafür zu haben ist, dies auf eine Art unternimmt, die das Volk veranlasst, ihm zuzujubeln.»[240]

EDI, FZD, EVD und das Ernährungsamt allerdings hatten ihre Stellungnahmen auch im Oktober 1918 noch nicht eingereicht, wodurch sich das Justizdepartement veranlasst sah, den säumigen Abteilungen noch einmal Zeit bis Ende November einzuräumen. Die Arbeit der Bundesverwaltung an diesen Berichten bildete schliesslich die Grundlage für den elften, mit 173 Seiten bislang umfangreichsten Neutralitätsbericht, der am 2. Dezember 1918 der Bundesversammlung vorgelegt werden konnte.[241] Die eigentliche Stellungnahme der Regierung zu den Vorstössen von de Meuron und Peter erfolgte allerdings erst am 18. Dezember (siehe Kapitel 6.4).[242] Im Zuge dieser ersten Aufarbeitung des Vollmachtenregimes durch die Bundesverwaltung war das Justizdepartement dann im Januar 1919 in der Lage, ein «Generalregister» mit insgesamt 1001 vom August 1914 bis zum Dezember 1918 in Kraft gesetzten Noterlassen anzufertigen.[243] Auch diese – nie veröffentlichte – Liste war nicht lückenlos, so fehlten in ihr unter anderem die Kreisschreiben und alle nicht in der «Amtlichen Sammlung» publizierten Verfügungen oder Beschlüsse. Umso deutlicher aber wurden durch die Arbeit am Notrecht dessen Probleme. JPD-Chef Eduard Müller äusserte sich dazu im Herbst 1918 folgendermassen:

> «Der Sturm gegen die dem Bundesrat zu Beginn des Krieges erteilten ausserordentlichen Vollmachten hat zum Teil auch seinen Grund in der Mangelhaftigkeit der Gesetzgebung, die sich auf diese Vollmachten stützt. Wir wollen hier nur auf einen dieser Mängel hinweisen […]. Wir meinen die Unklarheit darüber, was geltendes Recht ist. Gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten werden immer wieder neue, die gleiche Materie beschlagende, frühere Notverordnungsbestimmungen ganz oder teilweise abändernde Vorschriften erlassen. Man nimmt sich aber oft nicht die Mühe, oft denkt man nicht einmal daran, sich und andern Klarheit darüber zu verschaffen, in welchem Verhältnis die neuen zu den alten Normen stehen. Daraus ergeben sich dann in der Praxis die grössten Schwierigkeiten.»[244]

Während das JPD sich mit «der systematischen Durchsicht der Kriegsgesetzgebung zum Zwecke der Erstellung einer Übersicht»[245] auseinandersetzte und dazu die anderen Departemente zur raschen Klärung der Frage aufrief, welche Teile des Vollmachtenrechts noch in Kraft waren, welche Exekutiverlasse sich überhaupt auf die Vollmachten gestützt hatten und welche davon aufgehoben werden konnten, widmete sich das EPD einem anderen Aspekt des Ausnahmezustands.[246] Es bat die schweizerischen Vertretungen im Ausland um Auskünfte über die dortigen notrechtlichen Ermächtigungen (siehe Kapitel 3.2). Besondere Aufmerksamkeit erhielten hierbei die USA. Botschafter Hans Sulzer beauftragte den in New York tätigen Juristen Julius Goebel mit der Ausarbeitung einer Studie, die im Juli 1918 unter dem Titel «Increase and Development of Executive Power in the United States» mitsamt einer Auswahl von Parlamentsbeschlüssen und «Executive Orders» des US-Präsidenten nach Bern geliefert wurde.[247] Ähnliche

Nachforschungen wurden parallel in Berlin, Wien, Paris, London, Rom, Madrid und Den Haag durchgeführt, deren Ergebnisse das Politische Departement in einem Bericht zusammenfasste.[248] Die Bundesverwaltung hatte sich bereits zuvor über die Kriegsgesetzgebung ausserhalb der Schweiz informiert. Während es dabei aber meist darum ging, Informationen über kriegswirtschaftliche Massnahmen einzuholen, standen im Sommer 1918 angesichts der Vorstösse gegen das Vollmachtenregime die Frage einer Beschränkung der Ausnahmezustände sowie die Mitspracherechte der jeweiligen Parlamente im Vordergrund. So fragte das EPD nach Erhalt von Goebels Studie noch einmal telegrafisch in Washington nach, ob «seit Kriegsbeginn in irgendwelchem Fall von irgendwelcher Seite die mit dem Kriege zusammenhängende Uebertragung weitgehender Vollmachten durch [den] Kongress an [den] Präsidenten als verfassungswidrig angefochten» worden sei.[249]

Auf der Grundlage seiner Erkundigungen bei den schweizerischen Gesandten empfahl das Politische Departement dem Bundesrat, die parlamentarischen Vorstösse abzulehnen, «denn die meisten ausländischen Verfassungen gestatten, dass neue Gesetze in wenigen Stunden genehmigt werden und in Kraft treten, während unser umständlicher Apparat uns zwingt, in eiligen Fällen einen ausserordentlichen Weg zu betreten».[250] Ansonsten behandelte der Bericht des EPD lediglich die Noterlasse zur politischen Pressekontrolle, da es sich dabei um den letzten Bereich des Vollmachtenregimes handelte, für den das Departement noch alleine verantwortlich war. Völlig anders gestaltete sich die Situation beim Volkswirtschaftsdepartement. Die weiterhin rasch wachsende Zahl kriegswirtschaftlicher Noterlasse und die nach wie vor bestehende Fragmentierung der Zuständigkeiten in verschiedenen Abteilungen machte eine Erfassung aller notrechtlichen Vorschriften und vor allem eine Beurteilung ihrer Notwendigkeit zu einem besonders langwierigen Vorhaben, das sich bis in den Frühling 1919 hinzog. Eine Nebenwirkung dieses Vorhabens war, dass den mit der Zusammenstellung beauftragten Beamten des Generalsekretariats die Ausdehnung des Notrechts offenbar zum ersten Mal recht bewusst wurde. Als ob sie einer Art Absolution für die Dimensionen bedurften, mit denen sich ihnen das Vollmachtenregime offenbart hatte, klebten sie in das schliesslich angefertigte Verzeichnis aller Noterlasse des EVD zwei Sprichwörter, wie sie bedeutungsschwerer kaum sein konnten. Das erste wird dem römischen Staatsmann Marcus Tullius Cicero zugeschrieben: «Den Gesetzen gehorchen wir alle nur deswegen, um frei sein zu können.» Das zweite ist jüngeren Datums und stammt vom deutschen Dichter Theodor Körner: «Das Vaterland darf jedes Opfer fordern.»[251] Welche Absichten die ungenannten Autoren des Verzeichnisses mit der Einfügung der beiden Zitate verfolgten und ob sie Kenntnis davon hatten, dass Körners Ausspruch bei den Mittelmächten bisweilen auf propagandistischen Postkarten aufgetaucht war, muss an dieser Stelle offenbleiben.[252]

Die Ergebnisse der monatelangen Umfrage hinterliessen in der Bundesverwaltung letztlich einen zwiespältigen Eindruck. Einerseits gelang es erstmals seit

zurück

Beschluss der Vollmachten Anfang August 1914, einen – wenn auch groben – Überblick über die darauf gestützten Erlasse, die damit geschaffenen Institutionen und die davon betroffenen Politikfelder zu schaffen. Nicht bestritten wurde intern ausserdem, dass die Vollmachten auch nach dem mittlerweile eingetretenen Waffenstillstand beibehalten werden mussten, was allem Anschein nach im Sinne des Bundesrats war. Andererseits zeigten die Antworten der Departemente auch, wie unterschiedlich das Notverordnungsrecht gehandhabt worden war und wie viele Unklarheiten, Überschneidungen und Missverständnisse sich dadurch ergeben hatten. Herauszufinden, was nun eigentlich geltendes Notrecht war, um so gegenüber dem Parlament mit einem geordneten, transparenten und vor allem auf das Notwendige reduzierten Vollmachtenregime aufzutreten, erwies sich als praktisch nicht durchführbar. Ebenso wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass sich das über die Kriegsjahre nach den Anforderungen des Moments angewachsene Geflecht von Vorschriften und Institutionen zumindest kurzfristig gar nicht abbauen lasse, sondern eventuell über die Geltung der Vollmachten hinaus in Kraft bleiben müsse. Das EVD antwortete auf die Frage des JPD, welche Teile des Notrechts in absehbarer Zukunft aufgehoben werden konnten: «Von den noch geltenden Noterlassen können unseres Erachtens keine ohne weiteres ausser Kraft gesetzt werden.»[253]

6.4 Ausnahmsweise Massnahmen – unumgänglich notwendig

Die Versuche des Bundesrats, sich durch Erhebungen in den Departementen ein Bild von den Dimensionen des Vollmachtenregimes zu verschaffen und somit den parlamentarischen Vorstössen zu dessen Einschränkung entgegenzutreten, wurden nicht zuletzt dadurch erschwert, dass sie genau in jenen Zeitraum im Sommer und Herbst 1918 fielen, in denen das Notrecht besonders stark expandierte und ständigen Veränderungen unterlag (siehe Kapitel 5.2). Nach Waffenstillstand und Landesstreik begann dann allerdings die vierte und letzte Phase des Untersuchungszeitraums, in der die Notrechtsetzung ungeachtet aller Bekräftigungen ihrer Notwendigkeit rasch zurückging. Zwischen dem 1. November 1918 und dem 23. Mai 1919 wurden noch 239 Noterlasse in Kraft gesetzt. Mehr als zwei Drittel davon stammten von EVD und Ernährungsamt, womit sich das Übergewicht der kriegswirtschaftlichen Erlasse auch in der ersten Nachkriegszeit fortsetzte. Dahinter folgten mit rund 15 Prozent das SMD sowie die anderen Departemente mit weit geringeren Anteilen (Grafik 16). Inhaltlich betrachtet lassen sich die Noterlasse der vierten Phase einfacher kategorisieren, als es für die Zeit vor dem Waffenstillstand von Compiègne möglich war, denn sie beschränkten sich im Wesentlichen noch auf drei Themenfelder: innere Sicherheit, Bewältigung der ökonomischen Probleme der Nachkriegszeit und Abbau der Kriegswirtschaft.[254]

Die sicherheitspolitischen Massnahmen, die sich in der vierten Phase auf die ausserordentlichen Vollmachten stützten, waren im Prinzip eine direkte Fort-

setzung der Erlasse aus dem Vorfeld des Landesstreiks, erhielten durch diesen aber eine besondere Dringlichkeit. Nach den Erfahrungen des Novembers 1918 gelang es dem JPD zusammen mit den Armeebehörden unter der Leitung Theophil Sprechers – Ulrich Wille war Mitte Dezember aus dem Dienst entlassen worden –,[255] zuvor bloss diskutierte Vorhaben nun notrechtlich umzusetzen. Ängste vor Bürgerkrieg, Umsturz und Unterwanderung ermöglichten eine weitere Verschärfung der Bestimmungen zur inneren Sicherheit und bekräftigten den Einfluss der Armee im Vollmachtenregime. Trotz Waffenstillstand und bedingungslosen Abbruchs des Generalstreiks blieben nicht nur die Vollmachten der Regierung, sondern auf Wunsch Sprechers auch der Aktivdienstzustand, mit ihm der Armeestab sowie die militärischen «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» in Kraft, «solange die Grenzen eine militärische Bewachung erforderten und die öffentliche Ordnung im Innern gefährdet» war.[256] Wenn auch die Zahl der aufgebotenen Soldaten nun rasch reduziert wurde – Armeeleitung und Regierung bereiteten sich unter dem Eindruck der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Deutschland, Österreich, Italien und Russland weiterhin auf Strassenkämpfe und Revolutionsversuche vor.[257]

Am 7. Dezember 1918 erteilte der Bundesrat den Kommandanten der Heereseinheiten die vor dem Generalstreik noch abgelehnte «Vollmacht zur Aufbietung, Mobilmachung und auftragsgemässen Verwendung der ihnen zugewiesenen Truppen, […] für den Fall der gänzlichen Unterbrechung der Verbindung zwischen den Einheiten, den kantonalen Regierungen und dem Bundesrate durch bereits eingetretene oder drohende schwere Unruhen».[258] Ergänzt wurde dieser auf einen Vorschlag des Generalstabschefs zurückgehende Geheimbeschluss im Januar 1919 um eine zweite «Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der Innern Sicherheit der Eidgenossenschaft», die nicht nur die Gültigkeit des früheren Noterlasses vom 11. November 1918 bestätigte, sondern auch die Reihe der strafbaren Handlungen beträchtlich erweiterte (siehe Kapitel 6.2).[259] Während dieser Noterlass, der hohe Strafen für politische Streikaufrufe, Veröffentlichung entsprechender Medien oder die Beteiligung an Verschwörungen und Demonstrationen vorsah, weder publiziert noch je angewandt wurde, setzte der Bundesrat im März 1919 offiziell eine «Verordnung betreffend die Gefährdung der militärischen Ordnung» in Kraft. Sie verbot die Bildung von «Vereinigungen und Organisationen […], deren Zweck oder Tätigkeit darauf gerichtet ist, die militärische Disziplin zu untergraben», sowie die Verbreitung «falscher Nachrichten» während Ordnungsdiensteinsätzen. Der Noterlass war damit Ausdruck der seit längerem bestehenden Befürchtungen, die Armee könnte von «Soldatenräten» und bolschewistischen Agenten unterwandert werden.[260]

Ebenfalls im Kontext der inneren Sicherheit stand eine Reihe von wirtschaftlichen Beschränkungen. Wenige Wochen nach dem Landesstreik wurde zunächst von Generalstabschef Sprecher, dann vom Bundesrat selbst die Einfuhr von Waffen, Munition und Sprengstoff in die Schweiz per Noterlass verboten.[261] Im Verlauf des folgenden Jahres 1919 untersagte die Regierung zudem den Handel mit

zurück

Grafik 16: Neue Noterlasse zwischen dem 1. November 1918 und dem 23. Mai 1919 nach Monaten

45
40
35
30
25
20
15
10
5
0

1918/11 1918/12 1919/01 1919/02 1919/03 1919/04 1919/05

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

militärischer Munition sowie die Anlage von Munitionsvorräten «zu verbrecherischen Zwecken».[262] Der Handel mit Sprengstoff und Zündmitteln sowie deren Lagerung wurde im Mai 1919 der Kontrolle und Bewilligung der kantonalen Polizeibehörden unterstellt, Verstösse nach den «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» geahndet.[263] Um «die Finanzierung der bolschewistischen Bewegung in der Schweiz mit russischen Geldern zu unterbinden», verbot der Bundesrat im März 1919 ausserdem die Einfuhr von Noten und Wertpapieren aus Russland.[264] Versuchte man mit diesen Noterlassen eine Bewaffnung und Finanzierung des vermuteten Gegners abzuwenden, stärkte die Armee gleichzeitig ihr Potenzial zur Abwehr des befürchteten Revolutionsversuchs. Zum einen geschah dies mit der Aufstellung der sogenannten Bewachungstruppe, die der Bundesrat zu Beginn des Jahres 1919 kraft seiner Vollmachten organisierte.[265] Es handelte sich hierbei um ein aus Freiwilligen zusammengestelltes Armeekorps, das ein ständiges, vor allem aus wirtschaftlicher Sicht problematisches Aufgebot von Milizsoldaten für die «zu erwartende Übergangsperiode zwischen Krieg und Frieden» vermeiden, dabei aber die Grenzsicherung (gegen Schmuggel und unerwünschte Übertritte) sowie die Fähigkeit des Militärs zum Einsatz im Inneren aufrechterhalten sollte.[266]

Zum anderen erliess der Bundesrat wenige Tage nach dem Waffenstillstand für die im Kriegsverlauf schrittweise vergrösserte Heerespolizei ein neues Reglement für die Zeit der Demobilisation. Auch sie sollte weiterhin an der Grenze, für «Bewachungsaufgaben» oder staatsschützerische Ermittlungen der Bundesanwaltschaft eingesetzt werden und dabei «an keine kantonalen Gesetze oder Vorschriften gebunden» sein.[267] Zusammen beliefen sich die Bestände von «Bewachungstruppen» und «Heerespolizei» noch im Sommer 1919 auf rund 6000 Mann.[268]

Waren diese Noterlasse auf dem Gebiet der inneren Sicherheit eine Antwort von Bundesrat und Armee auf die innenpolitische Krise der Nachkriegszeit, galt der weitaus grössere Teil des Vollmachtenregimes in der vierten Phase den ökonomischen Schwierigkeiten, die sich nach dem Waffenstillstand einstellten. Die Transition von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft verlief weder reibungslos noch einheitlich. Jahrelang kaum noch erhältliche Produkte standen nun fast schlagartig und zu fallenden Preisen für den Import wieder zur Verfügung, während viele Rohstoffe weiterhin knapp und die Handelsbeschränkungen der Nachbarstaaten vorerst in Kraft blieben. Konnten gewisse Branchen von einer allerdings erst im Sommer 1919 richtig einsetzenden «Nachkriegskonjunktur» profitieren, litten andere unter dem hohen Kurs des Frankens, dem Protektionismus der Handelspartner und einer im Vergleich zur Kriegszeit völlig veränderten Nachfrage.[269] Die Demobilisierung und die Rückkehr von Beschäftigten aus dem Ausland führten zu einem Überangebot an Arbeitskraft. Die Preisentwicklung strebte auseinander. Die von den Konsumvereinen ermittelten Kosten für Fleisch, Eier und Mais nahmen weiterhin stark zu, diejenigen für Brotgetreide und Milchprodukte stagnierten, dagegen wurden Kartoffeln billiger. Im Durchschnitt stiegen die Preise für Konsumgüter aber bis zum Ende des Untersuchungszeitraums hin weiter an.[270] All dies fiel in eine Situation, die angesichts transnationaler politischer Turbulenzen und wankender Weltbilder von Zukunftsängsten, aber auch von einer besonderen Ergebnisoffenheit geprägt war – in dieser Hinsicht waren sich der Ausbruch und das Ende des «Grossen Kriegs» sehr ähnlich. Der Weltkrieg war «von den Weltsorgen abgelöst worden».[271]

Die schweizerischen Behörden sahen sich mit einer Situation konfrontiert, welche die Vorzeichen, unter denen die Kriegswirtschaft der letzten Jahre gestanden hatte, innert weniger Wochen umkehrte. Aus ökonomischer Perspektive hatte der Krieg Industrie, Land- und Finanzwirtschaft der Schweiz eine konstante Nachfrage aus dem Ausland verschafft. Die in ihren Ursachen umstrittene Teuerung und die Handelsblockaden der kriegführenden Staaten stellten zwar Herausforderungen für die Landesversorgung und gleichsam einen Motor der Notrechtsetzung dar, über mangelnden Bedarf an Schweizer Erzeugnissen war vom Bundesrat allerdings kaum je eine Klage zu hören. Das Problem bestand in erster Linie darin, die von Industrie und Bevölkerung benötigten Rohstoffe aus dem Ausland zu beschaffen und gemäss verschiedenen, zum Teil widersprüchlichen sozialen, militärischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verteilen.[272] Nach dem Waffenstillstand brach die Konjunktur jedoch sehr schnell zu-

zurück

sammen und es stellte sich ein Überangebot ausländischer Produkte ein, wodurch die teuren Schweizer Erzeugnisse im In- und Ausland auf Absatzschwierigkeiten stiessen. Der Ton der Neutralitätsberichte änderte sich dadurch markant. Plötzlich war nun von vollen Lagern, fallenden Preisen und fehlender Nachfrage, von «Überschwemmung unseres Marktes durch billige ausländische, namentlich deutsche Fabrikate»[273] und vom Missbrauch der weiterhin bestehenden SSS als Instrument zur Beeinträchtigung der Schweizer Exportwirtschaft die Rede:

> «Mit dem Abschluss der verschiedenen Waffenstillstandsverträge veränderte sich die Wirtschaftslage unseres Landes von Grund auf. An Stelle der bisherigen Kriegskonjunktur trat in Industrie und Handel eine ausgesprochene Baisse, die sich in der zum Bericht stehenden Periode immer mehr verschärfte. Sie ist gekennzeichnet durch eine allgemeine Kaufunlust im Inland wie durch einen empfindlichen Rückgang des Exportes. Die weitere Folge dieses Zustandes ist eine beinahe allgemeine Beschäftigungslosigkeit in der gesamten schweizerischen Industrie, vorwiegend jedoch in der Textilindustrie, welche ihren Niederschlag in Betriebsreduktionen und sogar in einzelnen Betriebsstillegungen findet.»[274]

Unter diesen Umständen führte die Bundesverwaltung viele der im Kriegsverlauf eingeführten Methoden der Wirtschaftsregulierung und Intervention nach dem Waffenstillstand weiter. Neue Höchstpreise, Beschlagnahmungen (von Milch, Ölkuchen, Brennholz, Kohle und Torf), Exportbeschränkungen, Handels- und Produktionsvorschriften wurden, wenn auch in deutlich niedrigerer Zahl als zuvor, auch in der vierten Phase des Untersuchungszeitraums noch erlassen. Rationierungen, Monopolrechte, Überwachung von Produktion und Handel sowie die Anbausteigerungen wurden teilweise beibehalten und der Situation angepasst. Während die Einstellung der Kampfhandlungen an der Westfront aber in vielen Bereichen eine Lockerung der Vorschriften ermöglichte – beispielsweise erhöhte das EEA die tägliche Brotration im Verlauf des Frühjahrs 1919 schrittweise auf 300 Gramm –, fand angesichts des Rohstoff- und Lebensmittelmangels bei zwei Sparvorhaben eine Ausdehnung statt.[275] «Da für die nächste Zukunft in bezug auf die Kohlenzufuhr vollständige Unsicherheit herrscht», trat Anfang Dezember 1918 eine weitere Einschränkung des Bahnverkehrs in Kraft. An Sonn- und Feiertagen fuhren dadurch bis Ende April 1919 keine dampfbetriebenen Personenzüge mehr.[276] Im März 1919 sollten die erneute Durchführung von zwei «fleischlosen Tagen», im darauffolgenden Monat dann mehrtägige Konsum-, Verkaufs- und Schlachtverbote sowie ein Herstellungsverbot für Konserven und Würste einer «drohenden Kalamität in der Fleischversorgung» entgegenwirken.[277] Die vom OAK schon im Frühling 1918 geforderte Einführung eines Schlachtviehmonopols und der Fleischrationierung scheiterte allerdings trotz Mahnungen des EEA am Widerstand der Ernährungskommission.[278] Gleichzeitig kam es zu einer kurzzeitigen Häufung von Erlassen, welche den Schutz der Schweizer Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz zum Ziel hatten. Ein Beispiel hierfür war die Einrichtung eines Quasimonopols für die während des Kriegs mit öffentlichen Geldern ge-

gründete Sodafabrik in Zurzach, die nach Kriegsende so vor billigeren Angeboten aus dem Ausland geschützt werden sollte.[279]

Sozialpolitisch musste der Bundesrat neben der Fortsetzung der bestehenden Lohn- und Arbeitszeitvorschriften sowie weiteren Teuerungszulagen[280] in erster Linie der wachsenden Arbeitslosigkeit begegnen. Die im Sommer 1918 nach längeren Verhandlungen mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern beschlossenen Unterstützungen bei Erwerbslosigkeit in Industrie und Gewerbe weitete er im März 1919 auf die «Angestellten» aus. Auch sie hatten nun bei Lohnausfällen durch Reduktion der Arbeitszeit oder gänzlichem Arbeitsplatzverlust Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung, deren Kosten sich Bund, Kantone und Betriebsinhaber teilten.[281] Der schrittweise Abbau der im Kriegsverlauf erweiterten staatlichen Behörden und Armeebetriebe hatte eine Reduktion des dortigen Personalbestands zur Folge, die den Bundesrat in Bezug auf die nun arbeitslosen Bundesangestellten wenig später zu einem analogen Vorgehen veranlasste.[282] Auch die «Notstandsaktion» zum verbilligten Verkauf von Lebensmitteln und Brennmaterialien führte der Bund vorerst weiter. Auf Ersuchen von Arbeitervertretern, Kantonen und Gemeinden erhöhte das EEA Ende Dezember 1918 ein weiteres Mal die Einkommensgrenzen der Aktion. Trotz dieser Ausweitung blieb die Zahl der effektiven Bezüger auf dem bisherigen Stand, für «Notstandsbrot» ging sie sogar leicht zurück. Das Fürsorgeamt machte hierfür Lohnzuschüsse sowie eine Zunahme der Selbstversorgung, aber auch den «neu hinzutretenden Verdienst von Kindern» verantwortlich.[283]

Ergänzt durch Unterstützungsleistungen für zurückgekehrte Auslandschweizer und sonstige Arbeitslose, die Vermittlung von Gesamtarbeitsverträgen sowie Versuche der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Subvention von Bautätigkeit und öffentlichen «Notstandsarbeiten», brachten diese Beschlüsse die sozialpolitischen Bestrebungen des EVD in der Nachkriegszeit am deutlichsten zum Ausdruck.[284] Zur Durchführung all dieser Vorhaben (Arbeitsbeschaffung, Arbeitsvermittlung, Unterstützung und Sozialstatistik) und zu einer «wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit» schlug Edmund Schulthess die Gründung eines Eidgenössischen Amtes für Arbeitslosenfürsorge vor, das am 21. März 1919 ins Leben gerufen wurde.[285] Doch zeigten sich in der Konzeption dieser Massnahmen auch rasch deren Grenzen. Sie waren aus Rücksicht auf die Staatsfinanzen und die Arbeitgeber entweder als einmalige Zuschüsse angelegt oder explizit auf die Erwerbslosigkeit infolge der «ausserordentlichen wirtschaftlichen, durch den Krieg verursachten Verhältnisse» beschränkt. Ein darüber hinausgehendes Bundesgesetz zur «Ordnung des Arbeitsverhältnisses» scheiterte 1920 am Referendum.[286] Beibehalten wurde allerdings das Amt für Arbeitslosenfürsorge. Es ging 1921 im Eidgenössischen Arbeitsamt auf, welches 1930 Teil des neuen Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) wurde.[287]

Die Monate zwischen dem Waffenstillstand im November 1918 und der Unterzeichnung des Friedensvertrags von Versailles am 28. Juni 1919, auf die kurze Zeit später die Aufhebung aller noch bestehenden Handelskontrollen der Entente-

zurück

staaten folgten, waren für Europa wie auch für die Schweiz eine spannungsreiche Zeit.[288] Gleichwohl begann die Bundesverwaltung nun rasch mit dem Rückbau des notrechtlichen Gesetzeswerks, das sie in den Kriegsjahren errichtet hatte. Die Vielzahl der Vorschriften des Vollmachtenregimes stiess nicht nur auf immer stärkeren Widerstand, sie stellte sich für den Übergang zur «Friedenswirtschaft» als beträchtliches Hindernis heraus. Höchstpreise, Rationierungsmassnahmen, Ausfuhrverbote und andere Restriktionen standen einer reibungslosen Handelstätigkeit in der sich formierenden Nachkriegsordnung im Weg und es wurde deshalb schon in den ersten Monaten des Jahres 1919 mit einem raschen Abbau der kriegswirtschaftlichen Regulierung begonnen, «soweit es die Verhältnisse irgendwie erlaubten».[289] Mit einer noch höheren Geschwindigkeit, als sie in den letzten beiden Kriegsjahren in Kraft gesetzt worden waren, wurden vor allem wirtschaftliche und militärische Bundesratsbeschlüsse, Verfügungen und Kreisschreiben mittels neuer Noterlasse bis zum Sommer 1919 von den Departementen aufgehoben.

Die oben erwähnten, auch nach dem Waffenstillstand beibehaltenen Vorschriften ausgenommen, wurden nun Höchstpreise, Konzessionspflichten, Handelskontrollen oder Produktionsverbote abgeschafft, beschlagnahmte oder rationierte Waren freigegeben, die politische Pressekontrolle beendet[290] und generelle Ausfuhrbewilligungen erteilt. Im Verlauf des Frühjahrs 1919 geschah dies immer häufiger mit Beschlüssen, die gleich eine ganze Reihe von Bestimmungen ausser Kraft setzten. Am 31. März 1919 hob der Bundesrat so gleich 58 Noterlasse aus der gesamten Kriegszeit auf, die gemäss den seit Sommer 1918 laufenden Nachforschungen des JPD «gegenstandslos geworden waren oder ihre Bedeutung verloren hatten» (Grafik 17).[291] Grundlage für diese «Befreiung des Exportes von den bisherigen Beschränkungen»[292] bildete eine vom Volkswirtschaftsdepartement im Februar 1919 einberufene Konferenz mit dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein und dem Schweizerischen Gewerbeverband über den «planmässigen und systematischen Abbau der Kriegsverordnungen». Die Vertreter der Privatwirtschaft schienen das vom EVD beabsichtigte Tempo nicht durchwegs zu unterstützen, wiesen sie doch «selbst wiederholt auf die Gefahren einer unbedachten und überstürzten Ausserkraftsetzung der bestehenden behördlichen Vorschriften hin».[293] Im Fall der Textilindustrie hielt die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft fest, es seien «die beteiligten Industrien […] die ersten, welche auf Beibehaltung der kriegswirtschaftlichen Massnahmen dringen, wenn der Abbau in Sicht steht».[294]

Ein Nebeneffekt dieser Aufhebung grosser Teile des Vollmachtenregimes in der letzten Phase bestand nicht zuletzt darin, dass jenes «gewaltige organisatorische Gebäude», dessen Schaffung zum Teil erst in den Monaten vor dem Kriegsende zustande gekommen war, bereits wieder abgebaut und das eingestellte Personal entlassen werden musste.[295] Neben den militärischen Werkstätten und Zeughäusern betraf dies insbesondere die kriegswirtschaftlichen Zentralstellen und Ämter. Nachdem sie im Januar 1919 mit 475 Angestellten ihre grösste Ausdehnung erreicht hatte, begann die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft

Grafik 17: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 23. Mai 1919 nach Jahren, aufgehobene Noterlasse bis 1946

Quelle: BAR, E4321A#1990/271#39*, Liste II der Noterlasse (rosa), 1947.

schon kurz darauf mit ihrer Abwicklung.[296] Auch das Eidgenössische Ernährungsamt leitete trotz der nach wie vor bestehenden Engpässe in der Lebensmittelversorgung noch im Mai 1919 seine Auflösung ein.[297] Diese schrittweise Demontage des kriegswirtschaftlichen Kontroll- und Regulierungsapparats liess es zu, dass die Abteilungen des Bundes bereits am Ende des Untersuchungszeitraums eine im Grundton positive Bilanz ihrer zurückliegenden Aktivitäten ziehen konnten. Die Selbstdarstellung der Exekutive im Neutralitätsbericht war noch im Herbst 1918 von einem sorgenvollen Blick in die Zukunft, von Überforderung oder Eingeständnissen von Ohnmacht gekennzeichnet und räumte auch wiederholt Mängel des eigenen Handelns ein, wenn solche aus ihrer Sicht auch meist unvorhersehbaren Umständen, übertriebenen Erwartungen oder mangelhafter Kooperation von Verbänden und Kantonen geschuldet waren.[298] Mitte 1919 lieferte der Bundesrat jedoch in vielen Bereichen bereits eine Art Erfolgsbericht ab, da sich die geschaffenen Regeln und Institutionen im Grossen und Ganzen bewährt hätten und mit dem erwarteten «Wiedereintritt normaler Verhältnisse» wieder abgeschafft werden konnten.[299]

Um dem «unübersichtlich gewordenen Rechtszustand» Abhilfe zu schaffen, löste das JPD ein früheres Versprechen ein und legte dem Parlament Ende

Grafik 18: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 23. Mai 1919 nach Jahren und eidgenössischen Departementen

500
400
300
200
100
0

1914 1915 1916 1917 1918 1919

Sonstige EDI EEA EPD EVD FZD JPD PED SMD

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

Mai 1919 eine Liste mit noch 437 in Kraft stehenden Noterlassen vor.[300] Die Bemühungen des Justizdepartements um Aufarbeitung und Bereinigung des Vollmachtenregimes waren eine wichtige Voraussetzung dafür, dass 1919 bereits ein beträchtlicher Teil der im Untersuchungszeitraum in Kraft gesetzten Noterlasse wieder aufgehoben werden konnte (Grafik 17). Ersichtlich wird dies aus einer Sammlung des Notrechts, die von der Bundesverwaltung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zusammengestellt wurde und die – obwohl nur in der AS publizierte Erlasse enthaltend – den umfassendsten Eindruck der Vollmachtenpolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bietet.[301] Wie 1918/19 entstand auch diese Liste als Reaktion auf den Widerstand, auf den die Vollmachten des Bundesrats nach dem Ende des Konflikts gestossen waren.[302] Bevor nun aber auf die entsprechende Debatte um die Beschränkung der Vollmachten im Frühjahr 1919 eingegangen und diese Arbeit so zu einem Abschluss gebracht werden soll, bietet sich die Gelegenheit zu einer Analyse von Verlauf und Struktur der Notgesetzgebung über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg. Zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 23. Mai 1919 – dem Tag, an dem der Bundesrat dem Parlament die Liste der noch geltenden Noterlasse vorlegte – wurden insgesamt 1612 Noterlasse in Kraft gesetzt. In dieser Zahl enthalten sind alle auf die Vollmachten

gestützten Beschlüsse, Verordnungen, Verfügungen, Ausführungsbestimmungen und Kreisschreiben des Bundesrats und seiner Departemente sowie dringliche Parlamentsbeschlüsse, Verwaltungs- und Militärvorschriften, die direkt mit den Vollmachten im Zusammenhang standen und deshalb in den benutzten Verzeichnissen aufgeführt waren (siehe Kapitel 3.3).

Betrachtet man zunächst nur die Verteilung der Noterlasse auf die einzelnen Kriegsjahre (Grafik 18), fällt auf, wie markant deren Zahl ab 1916 zu steigen begann. Mit der Zunahme der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und den Forderungen des Auslands nach Kontrolle der schweizerischen Ein- und Ausfuhr wuchs auch die Zahl der notrechtlichen Vorschriften in diesen Bereichen. Dabei fand das Wachstum nicht nur bei den direkt auf den Vollmachtenbeschluss des Parlaments gestützten Verordnungen und Beschlüssen des Bundesrats, sondern insbesondere durch die Vielzahl der Erlasse aus den Departementen statt. Werden die Noterlasse zudem nach deren Herkunft strukturiert, sofern eine solche Zuordnung möglich ist, wird die Zunahme von wirtschaftlichen Regulierungsmassnahmen und darüber hinaus der Bedeutungszuwachs des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements innerhalb der Exekutive des Bundes noch deutlicher. In den ersten beiden Kriegsjahren fand die Ausübung der Vollmachten vor allem durch das Finanz- und Zolldepartement, das Justiz- und Polizeidepartement sowie insbesondere das Militärdepartement statt. Dies bedeutet nicht, dass der Bund wirtschaftlichen Fragen in dieser Phase keine Aufmerksamkeit geschenkt hätte, die diesbezüglichen Zuständigkeiten waren allerdings wie gezeigt auf unterschiedliche Abteilungen der Bundesverwaltung verteilt. Für die Versorgung mit Getreide, Tierfutter und den Monopolwaren war etwa das Militärdepartement, für Textilien, Kohle, Metalle und die Kontrolle des Aussenhandels die Handelsabteilung des Politischen Departements verantwortlich (siehe Kapitel 4.2). Bis Kriegsende waren diese Aufgaben auf das EVD und, was die Nahrungs- und Futtermittelversorgung der Zivilbevölkerung anbelangte, auf das im Herbst 1918 gebildete Ernährungsamt übertragen worden. Eine administrative Gewichtsverschiebung in der Anwendung der Vollmachten, die besonders deutlich wurde, als 1919 deren Abbau in den Vordergrund rückte.

Eine Beschränkung auf die zwölf am häufigsten von der Notrechtsetzung behandelten Politikbereiche –[303] wobei hier angemerkt werden muss, dass eine Zuteilung der einzelnen Noterlasse zu einem spezifischen Themenbereich nicht immer eindeutig durchgeführt werden konnte – bestätigt den Befund, dass sich das Schwergewicht der Vollmachtenpolitik während des Ersten Weltkriegs vom Militär zur Kriegswirtschaft hin verschob (Tab. 8; siehe Kapitel 1.6). Produktion, Import, Verarbeitung, Handel und Konsum einer wachsenden Zahl von Lebensmitteln nahmen im Vollmachtenregime einen immer grösseren Teil der Notrechtsetzung in Anspruch. Über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg betrachtet, fielen schliesslich 31 Prozent aller Noterlasse in diesen Bereich. Dahinter folgte während des Kriegsverlaufs die zunehmende Regulierung von Industrierohstoffen wie Holz, Metall, Textilien, Chemikalien und diversen fos-

zurück

Tab. 8: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 23. Mai 1919 nach Jahren und grössten Politikbereichen

	1914	**1915**	**1916**	**1917**	**1918**	**1919**	**Gesamt**
Lebensmittel	25	34	77	169	145	43	493
Industrie und Gewerbe	1	10	48	76	124	48	307
Energie			10	63	49	18	140
Armeeorganisation	12	16	25	18	14	5	90
Aussenhandel	10	20	17	14	12	12	85
Arbeit	6	7	3	9	18	15	58
Nothilfe	1	4	5	13	29	3	55
Finanzen	5	9	11	13	10	1	49
Verwaltungsvorschriften	4	9	6	13	10	7	49
Justiz	14	6	6	6	10		42
Armeeausrüstung	6	2	5	16	9	3	41
Militärjustiz	7	5	11	5	6	3	37
Gesamt	**91**	**122**	**224**	**415**	**436**	**158**	**1446**

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

silen Brennstoffen (28 Prozent). Für beinahe alle diese Güter konnte sich das EVD ab 1917 die Zuständigkeit von anderen Departementen sichern (siehe Kapitel 5.3). Nachschub, innere Organisation, Verwaltungsvorschriften und sicherheitspolitische Aufgaben der Armee (14 Prozent) verloren dagegen angesichts einer immer grösseren Zahl kriegswirtschaftlicher Interventionsvorhaben an relativem Gewicht. Die Neutralitätsberichte akzentuierten diesen Wandel, indem sie militärischen Aspekten immer weniger, der (Selbst-)Darstellung von Zentralstellen, Steuerungsmassnahmen und nicht zuletzt von Verhandlungen mit Wirtschaftsverbänden und dem Ausland immer mehr Raum zur Verfügung stellten.[304]

Dieses quantitative Bild des Ausnahmezustands lässt sich schärfen, indem man die zeitliche Auflösung von Jahren auf Monate erhöht (Grafik 19). Es zeigt sich dann, dass keine lineare Zunahme der Noterlasse über den Kriegsverlauf stattfand, sondern dass es zu Brüchen, Zeiten nachlassender notrechtlicher Aktivität und Spitzen kam. Der Monat des Kriegsausbruchs war bereits durch eine starke Anwendung der ausserordentlichen Vollmachten gekennzeichnet. Beschlüsse, die die kommenden Kriegsjahre besonders prägten, wie der zur «Handhabung der Neutralität der Schweiz», der über die «Strafbestimmungen für den Kriegszustand» oder der zur «Sicherung der Brotversorgung des Landes», traten gemäss den Planungen der Vorkriegszeit in den ersten Wochen des Konflikts in Kraft (siehe Kapitel 3.3). Auf die Panik des Kriegsausbruchs folgte eine längere Phase der Zurückhaltung in der Anwendung der Vollmachten, in welche aller-

Grafik 19: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 23. Mai 1919 nach Monaten

Quellen: Siehe S. 323, Anm. 143.

dings die Einführung von einschneidenden Ausfuhrverboten, der umstrittenen Pressekontrolle und Massnahmen zur Aufbesserung der Bundesfinanzen fielen. Bereits in diesem Zeitraum lässt sich feststellen, dass die Zahl neuer Erlasse in der zweiten Jahreshälfte jeweils leicht zunahm, um dann im Frühjahr wieder abzunehmen. Dies ist vor allem auf die im Herbst auftretende Häufung von Vorschriften für Ernte, Verteilung und Rationierung von Lebensmitteln im Hinblick auf die Wintermonate zurückzuführen.

Einen ersten mengenmässigen Höhepunkt erreichte die Notrechtsetzung des Bundesrats und seiner Departemente im September 1917 zu Beginn der dritten Phase. Als Folge der Übertragung wirtschaftlicher Zuständigkeiten vom EPD ans EVD, welches «nunmehr die Obsorge für die gesamten wirtschaftlichen Interessen vereinigte»,[305] kumulierten in diesem Herbst eine ganze Reihe neuer beziehungsweise verschärfter Massnahmen. Der Aufbau der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft und verschiedener Zentralstellen fiel ebenso in diesen Zeitraum wie der Beginn der Brotrationierung und die Regulierung von Handel und Verbrauch der hauptsächlich aus Deutschland eingeführten Kohle. Solche Häufungen von Erlassen in unterschiedlichen Sachgebieten folgten oftmals einem bestimmten Muster. Zunächst legte ein Bundesratsbeschluss die rechtlichen Rahmenbedingungen fest und übertrug dem zuständigen Departement die Umsetzung. Dieses Departement erliess meistens nur Tage später eine oder mehrere Ausführungsbestimmungen, welche die im Namen des Bundesrats beschlosse-

zurück

nen Grundsätze in konkrete Vorschriften (zum Beispiel Höchstpreise, Kontingente oder Produktionsvorgaben) übersetzten sowie intern oder an Verbände und Kantone delegierten. Kreisschreiben an die Kantonsregierungen oder betroffenen Organisationen erläuterten die Verwaltungserlasse weiter, nicht selten um Missverständnisse auszuräumen, eine bessere Kooperation zu fordern oder kurzfristige Modifikationen am Notrecht vorzunehmen. Zeigten sich grössere Schwierigkeiten oder Einwände bei der Umsetzung oder hatten sich die Umstände seit dem ursprünglichen Bundesratsbeschluss wesentlich verändert, folgte der Erlass einer neuen Verfügung oder eines neuen Regierungsbeschlusses und der Umsetzungsprozess, der notrechtliche Policy-Cycle, begann erneut. Die Tatsache, dass sich dieser Kreislauf von Beschluss, Umsetzung, Kontrolle und Anpassung im Herbst 1917 besonders verdichtete und beschleunigte, korrespondierte mit dem Aufkommen einer neuen Interventionsbereitschaft und Krisenwahrnehmung in der Exekutive.[306]

Trotz der wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten nahm die Notrechtsetzung ab Oktober 1917 zunächst schrittweise ab, um dann im April 1918 wieder anzusteigen und schliesslich, nach Monaten mit abwechselnd hoher und niedriger Aktivität, im Oktober 1918 ihr Maximum zu erreichen. In diesem Monat kamen insgesamt 58 Erlasse zustande, elf davon alleine am 29. Oktober (siehe Kapitel 5.2). Diese starke Häufung so kurz vor dem Waffenstillstand und den spannungsreichen Tagen des Landesstreiks ist bemerkenswert. Neben unterschiedlichen Vorschriften für Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft waren es die Ausweitung der Notstandsaktionen zur Abgabe von verbilligten Lebensmitteln und Brennmaterialien, Massnahmen zur Bekämpfung der «spanischen Grippe» sowie Truppenaufgebote, welche den quantitativen Gipfel des Vollmachtenregimes im letzten Monat der dritten Phase ausmachten (siehe Kapitel 6.1). Nach dem Landesstreik ging die Zahl neuer Erlasse zunächst stark zurück, um dann angesichts der sozialen und ökonomischen Herausforderungen der Nachkriegszeit in den ersten Monaten des Jahres 1919 noch einmal anzusteigen. Der anschliessende Rückgang ab März 1919 war dann auf innenpolitische Entwicklungen zurückzuführen, die im Folgenden noch dargestellt werden sollen.

Der erwähnte Bundesratsbeschluss vom 31. März 1919, mit dem das Justizdepartement das Vollmachtenregime von seinen Altlasten zu befreien versuchte, war nicht nur bezeichnend für den Rückbau des Notrechts in der letzten Phase des Untersuchungszeitraums, er stellte in diesem auch eine Zäsur dar. Es handelte sich nämlich um den letzten Noterlass, der auf dem Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914 beruhte. Wenige Tage später verabschiedeten National- und Ständerat einen «Bundesbeschluss betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates» und stellten damit den Ausnahmezustand auf eine neue, für die Nachkriegszeit angepasste Grundlage.[307] Dem Beschluss war eine langwierige Suche nach einem Kompromiss vorausgegangen, in der die innenpolitischen Konflikte der Kriegszeit noch einmal in aller Deutlichkeit zutage traten. Durch die Schwierigkeiten bei der Zusammen-

stellung des Notrechts war die Regierung erst auf die Dezembersession 1918 hin in der Lage, auf die Motion de Meuron und das Postulat Peter, die eine Prüfung der Vollmachten verlangt hatten, eine Antwort zu geben. Dessen ungeachtet hatte sich ihre Position seit den Vorstössen im Zuge der Oberstenaffäre im Grunde kaum geändert: An den Vollmachten, den geltenden Noterlassen und dem «unbegrenzten Kredit» wollte der Bundesrat ohne Weiteres festhalten. Mehr Mitspracherechte der Legislative bei der Ausarbeitung oder Aufhebung von Noterlassen lehnte er ab.

Der Bundesrat führte hierzu im Wesentlichen vier Begründungen an. Anders als im Februar 1916, als er vor allem mit den zukünftigen Bedrohungen argumentiert hatte, verwies er erstens auf seine Erfahrungen und Leistungen der unmittelbaren Vergangenheit. Dass es namentlich nach dem Kriegseintritt der USA gelungen war, «Mangel und Not» von der Schweiz zwar nicht ganz fern, aber in erträglichen Grenzen zu halten, sei seiner Anwendung der Vollmachten zu verdanken gewesen.[308] Ohne die Befugnis zum Erlass von Notrecht wären die Durchsetzung der Handelskontrollen, die Sicherung von Einfuhr und Produktion, die Verteilung knapper Güter und die Bewältigung der sozialen Folgen der Kriegswirtschaft nicht möglich gewesen, hiess es im Bericht der Regierung. Mit der Entscheidung an der Westfront habe sich die Situation zwar zum Besseren gewendet, «es wäre freilich verfehlt und gefährlich, zu glauben, dass heute schon oder in nächster Zeit die Schwierigkeiten, die der Krieg uns gebracht hat, überwunden seien. […] Solange aber die ausserordentlichen Zustände fortbestehen, solange werden auch ausserordentliche Massnahmen nötig sein, um ihnen zu begegnen.»[309]

Zweitens hielt die Regierung dem Parlament vor, dass es in der Frage einer Aufhebung des Ausnahmezustands selbst gespalten war. Die Zahl «derer, die dem Bundesrat […] vorwerfen, er habe von seinen Vollmachten zu wenig Gebrauch gemacht», und die Unterstützung aus den Neutralitätskommissionen für eine Beibehaltung der Vollmachten zeige, dass gar kein Konsens über die Einschränkung der Ermächtigung bestehe.[310] Drittens warnte der Bundesrat davor, die Noterlasse vorschnell ausser Kraft zu setzen und die Befugnis zu deren Erlass oder Überprüfung auf verschiedene Instanzen aufzuteilen: «So wenig als in den andern, vom Krieg berührten Staaten wird sich die ganze ausserordentliche Tätigkeit des Staates mit einem Schlage ausschalten lassen», denn dies würde die Unsicherheit über das geltende Recht und über die Kompetenzen der staatlichen Gewalten nur noch steigern.[311]

Viertens – und dies war für die Position der Exekutive nach mehr als vier Jahren «weitgehend unkontrollierter Machtausübung»[312] zentral – sah der Bundesrat sein Recht auf Gesetzgebung gar nicht mehr durch die Ermächtigung bei Kriegsausbruch, sondern in erster Linie durch die unter Beweis gestellte «Bewegungsfreiheit» und Sachkenntnis in der Notlage legitimiert.[313] Ohne dies so direkt auszusprechen, implizierte er damit, dass parlamentarische und direkte Demokratie auch nach dem Krieg wohl nicht in der Lage sein würden, die beste-

henden Probleme politisch zu lösen. Solange ein «Notstand» herrschte, war auch das Notrecht der Exekutive notwendig und legitim:

> «Wir wollen demgegenüber nur beiläufig darauf hinweisen, dass Wissenschaft und Gerichtspraxis aus dem Notstand des Staates an sich schon eine ausserordentliche Kompetenz der Regierung zum Erlass verbindlicher Vorschriften mit Gesetzeskraft ableiten, wenn sie auch in der Verfassung nicht ausdrücklich vorbehalten ist. Folgt man dieser Auffassung, so war der Bundesrat auch ohne den Bundesbeschluss vom 3. August 1914 zuständig, die durch die ausserordentlichen Verhältnisse erforderten Massnahmen zur Erhaltung des Staates und Volkes zu treffen, und er wäre es noch so lange und insoweit, als der Notstand andauert.»[314]

Um dem Wunsch nach einer «möglichst beschleunigten Rückkehr zu den normalen verfassungsmässigen Funktionen unserer staatlichen Gewalten»[315] dennoch entgegenzukommen, stellte der Bundesrat zum einen den raschen Abbau der Kriegsgesetzgebung und eine Zusammenstellung der noch geltenden Noterlasse[316] in Aussicht, zum anderen legte er dem Parlament einen Vorschlag zur Abänderung des Vollmachtenbeschlusses vom 3. August 1914 vor. Der zentrale Artikel 3 (siehe Kapitel 3.1 und Abb. 1) sollte demnach auf «dringliche» Massnahmen «zur Handhabung des Grenzschutzes und der Grenz- und Fremdenpolizei, zur Aufrechthaltung von Ruhe und Ordnung, sowie zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes» eingeschränkt werden. Die seit Kriegsausbruch auf die Vollmachten gestützten Erlasse sollten sämtlich in Kraft bleiben und von der Exekutive selbständig abgeändert oder aufgehoben werden können. «Wenn möglich» würde der Bundesrat «wichtige Massnahmen vor ihrem Erlass den Neutralitätskommissionen […] zur Begutachtung» vorlegen.[317] Der Entwurf ging damit weiter als ein zuvor vom JPD eingereichter Bericht zur Motion de Meuron und zum Postulat Peter, der von jeder Beschränkung der Vollmachten abgeraten hatte. Die seit dem Sommer 1918 stark veränderte aussen- wie innenpolitische Lage der Schweiz hatte wohl ein Abrücken von dieser Maximalposition bewirkt.[318]

«Im Ergebnis», so beurteilte der Staatsrechtler Alfred Kölz diesen Vorschlag, «wollte der Bundesrat auch nach Einstellung aller Feindseligkeiten auf den europäischen Kriegsschauplätzen die kriegsbedingte Ausschaltung des Parlamentes, des Referendums, die teilweise Ausserkraftsetzung der verfassungsmässigen Rechte und die Teilentmachtung der Kantone solange weiterführen, wie es nach seiner Einschätzung der Lage entsprach.»[319] Auf grösseren Widerstand stiess der Regierungsbericht deswegen allerdings nicht. Zwar wurde die Abschaffung der Vollmachten erneut zum Thema von Parteiversammlungen, de Meuron und Peter sahen jedoch von erneuten Vorstössen ab und auch der «Weberpfarrer» Howard Eugster-Züst zog eine Anfang Dezember 1918 eingereichte Motion zur Begrenzung der Vollmachten auf die wirtschaftlichen Problemfelder der Nachkriegszeit zurück. Für die «Gazette de Lausanne» ein Zeichen, dass die Sozialdemokraten, «ces fidèles alliés de M. Schulthess», sich mit einem Regime arrangiert hatten, welches ihrem politischen Programm entgegenkam.[320] Zusammen mit der Erfah-

rung des Landesstreiks scheint die vom designierten Bundespräsidenten Gustave Ador Ende 1918 in Genf abgegebene Versicherung, der Bundesrat werde bis zu einer Entscheidung des Parlaments von seinen Vollmachten keinen Gebrauch mehr machen, die Debatte vorerst beendet zu haben.[321]

Als sich der Nationalrat dann aber Anfang Februar 1919 mit der Vorlage auseinandersetzte, kam zunächst wieder eine andere Stimmung zum Ausdruck. Eine Mehrheit der Neutralitätskommission war mit einer auf bestimmte Politikfelder begrenzten Verlängerung der Vollmachten bis zum Jahresende zwar noch einverstanden, wollte den Bundesrat aber darauf verpflichten, alle bestehenden Noterlasse dem Parlament zur Begutachtung vorzulegen und aufzuheben, «sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben». Die Kommissionsminderheit um Marc Peter dagegen beantragte die vollständige Aufhebung der Vollmachten sowie aller Noterlasse, die von der Bundesversammlung nicht als «unbedingt erforderlich» anerkannt wurden.[322] Ein weiterer Westschweizer Antrag wollte die Entscheidung über den Ausnahmezustand einer Volksabstimmung überlassen.[323] Auch bei den Befürwortern einer Verlängerung aus der Deutschschweiz war das Unbehagen am notrechtlichen Zustand und der Wunsch nach einer Neuordnung nun überaus deutlich spürbar. War der Widerstand im Frühjahr 1916 vor allem aus der Ablehnung einzelner Massnahmen im Bereich der Zensur und der Militärjustiz, aus einem wachsenden Misstrauen gegen Bundesrat und Armeeleitung erwachsen, waren es jetzt die erst in groben Zügen erkennbaren Dimensionen des Vollmachtenregimes mit seinen mehr als 1000 Erlassen, der expandierende Staatsapparat sowie das ungeklärte Verhältnis zwischen Notrecht, bestehendem und zukünftigem Recht, die der Angelegenheit Brisanz verliehen. «Nous ne savons plus très bien où nous allons», so fasste Peter die Ansichten zur Vollmachtenpolitik treffend zusammen.[324]

In einer bis April 1919 andauernden Debatte wurde nun aus sehr verschiedenen Positionen Kritik an Prinzip und Praxis der Notrechtsetzung durch die Exekutive, an der Machtposition einzelner Bundesbeamter, an bürokratischen Hürden für das Unternehmertum, an den Strafkompetenzen von Verwaltung und Militär, an den Widersprüchen zwischen Not- und Verfassungsrecht, an der Intransparenz der Noterlasse, an der Umgehung der Volksrechte, aber auch an der Passivität des Parlaments und seiner Unkenntnis der Vollmachtenpraxis des Bundesrats geübt. Über das Tempo beim Abbau der Noterlasse sowie über die dabei notwendige parlamentarische Kontrolle herrschten zwar Differenzen, dass dem Vollmachtenregime aber spätestens bis zur Eröffnung der nächsten Legislatur ein Ende gesetzt werden müsse, darüber bestand anfänglich in National- und Ständerat ein Konsens, wie er während der Kriegszeit nie vorgekommen war. Auch ein Unterstützer des Mehrheitsantrags der Neutralitätskommission wie der spätere Bundesrat Albert Meyer gab zu bedenken, «dass wir das Notrecht als einen sehr scharfen Eingriff in unsere demokratische Verfassung ansehen, als etwas, das besser nicht gewesen wäre und auch heute besser nicht wäre».[325]

Die stärkste Ablehnung der Vorschläge des Bundesrats kam einmal mehr

zurück

aus der Romandie. Der Neuenburger Liberale Otto de Dardel sah darin den Versuch, die Gesetzgebungskompetenz ohne Verfallsdatum in die Nachkriegszeit zu verlängern: «L'idée du Conseil fédéral est bien de maintenir la dictature pour une période dont il ne prévoit pas la fin […]; elle ne signifierait pas une limitation effective des pleins pouvoirs, elle signifierait leur prolongation jusqu'à un avenir peut-être lointain, sinon tout à fait indéterminé.»[326] De Dardel bestand deshalb auf einer Volksabstimmung über den Ausnahmezustand; ein neuerlicher Bundesbeschluss ohne die Möglichkeit eines Referendums käme einer «tentative insurrectionnelle», einem «coup d'Etat des pouvoirs publics contre le souverain» gleich.[327] Unterstützung erhielt er hierbei vom Genfer Anwalt und Journalisten Frédéric de Rabours, der Demokratie und Rechtsstaat angesichts importierter «doctrines impérialistes» in Gefahr sah. Der Bundesrat und seine juristischen Berater hätten sich im Krieg einseitig an den Vorbildern Deutschland und Österreich-Ungarn orientiert und damit teilweise deren autoritäre Herrschaftsprinzipien übernommen: «Et où avons-nous été chercher ces principes inattendus de droit public, ces notions étrangères à notre constitution, cet élément de droit public naturel, ce ‹Notrecht› et ce ‹Notstand›? […] On est donc allé en Allemagne et en Autriche-Hongrie pour y rechercher des principes de droit public et constitutionnel.»[328]

Während mit häufigem Verweis auf liberale und demokratische Traditionen der Schweiz sich die Positionen bei den bürgerlichen Parteien angenähert hatten, blieben die Vertreter der Arbeiterorganisationen in der Frage der Vollmachten entlang der Sprachengrenze gespalten.[329] Für den St. Galler Otto Weber hatte der grösste Fehler des Notverordnungsrechts darin gelegen, dass der Bundesrat es nicht wesentlich früher und entschiedener zur Entlastung der Arbeitnehmer eingesetzt hatte. Der Grütlianer machte sich zum stärksten Verfechter der Regierungslinie, wenn er sowohl die Schliessung der kriegswirtschaftlichen Institutionen als auch die Abschaffung der Staatsmonopole für Lebensmittel und Rohstoffe ablehnte: «Wir haben nun vier Jahre lang das Bundesbrot gegessen und haben es kennen und schätzen gelernt; ich glaube nicht, dass es klug wäre, zu den Verhältnissen vor dem Kriege zurückzukehren, wo wir auf die Gnade und Ungnade einiger grosser Getreidespekulanten angewiesen waren.»[330] Auch Howard Eugster-Züst lehnte eine überstürzte Aufhebung der Vollmachten ab, solange sich das Parlament nicht auf eine Überführung der sozial- und wirtschaftspolitischen Noterlasse in reguläres Bundesrecht geeinigt habe. Hinter den bürgerlichen Forderungen nach einem Ende des Ausnahmezustands vermutete er primär den Wunsch nach Wiederherstellung der Handels- und Gewerbefreiheit – «das Verlangen nach möglichst grossem Gewinn mit einem gewissen, im allgemeinen aber möglichst kleinen Einschlag von Rücksicht auf die Allgemeinheit». Dem gegenüber stellte Eugster-Züst das Konzept eines «Wirtschaftsstaats», der durch die «Sozialisierung» aller Produktionsmittel «an Stelle des wilden Spieles der Kräfte, das fälschlich das freie Spiel der Kräfte genannt wird, die organische Entfaltung und Zusammenwir-

kung aller Kräfte» setzte.[331] Ernest Paul Graber auf der anderen Seite hielt stellvertretend für die Westschweizer Sozialdemokraten an seiner Forderung nach «suppression immédiate et non reculée» der Vollmachten fest, die er während der ganzen Kriegszeit vertreten hatte.[332]

Obwohl sich eine Mehrheit der Nationalräte über eine Beschränkung des Ausnahmezustands also im Grundsatz einig war, bestanden zum zukünftigen Geltungsbereich der Vollmachten und zum Umgang mit dem bestehenden Notrecht sehr unterschiedliche Haltungen. Ein «einmütiger Beschluss», wie er nach Meinung vieler Parlamentarier und Bundesräte angesichts der inneren Konflikte nach dem Landesstreik und des wachsenden öffentlichen Widerstands gegen die Vollmachten notwendig war, blieb so lange ausser Reichweite.[333] Befürworter eines zeitlich und sachlich eingeschränkten Fortbestands der Vollmachten aus der Deutschschweiz standen einer Gruppe von Parlamentariern aus der Romandie und dem Tessin gegenüber, die eine vollständige Aufhebung forderten und die Noterlasse in die Verantwortung der Legislative übergeben wollten. Ähnlich gestaltete sich die Debatte im Ständerat, wobei auch eine getrennte Behandlung der beiden Aspekte neue Vollmachten/bestehende Noterlasse zunächst keine Lösung brachte.[334] Der im Namen der Neutralitätskommission der kleinen Kammer sprechende Freisinnige Albert Böhi gab seiner Ernüchterung über diese parlamentarische Blockade Ausdruck:

> «Wohl selten bestand in einer wichtigen Sache grössere Einhelligkeit der Volkswünsche und des Volkswillens als in der vorliegenden Frage. Jeder, dem das Wohl des Landes am Herzen liegt; ob er zu dieser oder jener politischen Partei zähle; ob er dem deutschen, französischen oder italienischen Sprachgebiet angehöre; ob er kraft der unbeschränkten Vollmachten etwas zu befehlen oder nur zu gehorchen habe; jeder wohlgesinnte Bürger wünscht sehnlich und will, dass das Regime der unbeschränkten Vollmachten möglichst bald ein Ende nehme. Es ist daher fast tragisch zu nennen, dass über der Form, in welcher der einhellige Wunsch und Wille des Volkes Ausdruck finden soll, die Geister sich entzweien, und dass es bisher noch niemand gelungen ist, eine erlösende Formel zu finden.»[335]

Dem Bundesrat bot diese Pattsituation die Gelegenheit, sowohl was seine notrechtliche Handlungsfreiheit als auch was die Wirksamkeit der bestehenden Vorschriften anbelangte, unter dem Strich mit einem besseren Resultat aus der Session herauszukommen, als er es dem Parlament selbst vorgeschlagen hatte.[336] Indem sie in der Debatte einerseits zwar durchaus ambivalente Meinungen zur Vollmachtenpolitik der zurückliegenden Kriegsjahre offenbarten, andererseits aber einmal mehr auf die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gefahren für die Schweiz sowie die zahlreichen Forderungen nach staatlicher Regulierung hinwiesen, konnten die Bundesräte Müller, Motta, Ador und Schulthess die Gegnerschaft des Ausnahmezustands allmählich reduzieren.[337] Einem von Edmund Schulthess eingebrachten Kompromissvorschlag folgend, erteilten die Ständeräte Ende März 1919 schliesslich einstimmig, die Nationalräte kurz darauf mit 83

zu 25 Stimmen einem neuerlichen Vollmachtenbeschluss ihre Zustimmung.[338] Dass der Ausnahmezustand nach den vielen zuvor geäusserten Bedenken nun doch wieder als gangbarer Weg empfunden wurde, lag nicht zuletzt daran, dass sich auch einige ausgesprochene Gegner des «Etatismus» von der Notwendigkeit der mittels Vollmachten eingeführten Massnahmen, dem weiterhin bestehenden Notstand sowie den generellen Vorzügen einer raschen Exekutivpolitik überzeugen liessen. Als zentrale Legitimation diente hierbei die Instabilität der aussen- und innenpolitischen Lage, die im Parlament mehrfach angeführt wurde – ob als wirtschaftliche und kulturelle «Überfremdung» aus dem Ausland oder als weiterhin drohende Revolutionsgefahr vonseiten der schweizerischen Arbeiterbewegung.[339] Vergeblich blieb demgegenüber die Argumentation der Westschweizer Föderalisten, Bundesrat, Parlament und Stimmberechtigte seien auch ohne das Notrecht in der Lage, der Situation angemessene «mesures légales et rapides» zu treffen.[340]

Wiederum für dringlich erklärt, trat der neue Vollmachtenbeschluss am 3. April 1919 in Kraft.[341] Er hob die Artikel 3 und 4 des ursprünglichen Beschlusses (siehe Kapitel 3.1) auf, ermächtigte den Bundesrat aber im gleichen Zug, «ausnahmsweise Massnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind». Die von Schulthess vorgeschlagene Konzession gegenüber den Kritikern des Vollmachtenregimes bestand darin, dass der Bundesrat «auf Grund dieser Vollmacht erlassene Verordnungen» – und nur diese – dem Parlament jeweils auf die nächste Session vorlegen und für deren weitere Gültigkeit eine Genehmigung einholen musste.[342] Alle neuen Notverordnungen konnten dadurch zwar unmittelbar rechtswirksam werden, hatten bis zum definitiven Entscheid der Bundesversammlung allerdings bloss provisorischen Charakter, wodurch die Mitsprache der Legislative im Vollmachtenregime de jure in entscheidendem Masse ausgebaut und die Konflikte zwischen den staatlichen Gewalten abgebaut werden konnten.[343] Formell bedeutete dieses Vetorecht eine wesentliche Modifikation des Ausnahmezustands, praktisch stellten sich dabei aber zwei Hürden. Zum einen konnte das Parlament so erst mit einigem zeitlichem Abstand sein Veto einlegen. Je nachdem, wie weit der Bundesrat mit der Umsetzung neuer Beschlüsse – beispielsweise eines Truppenaufgebots – bereits fortgeschritten war, war deren nachträgliche Aufhebung unrealistisch. Zum anderen bedeutete die Auseinandersetzung mit jedem einzelnen neuen und noch bestehenden Noterlass eine erhebliche Arbeitslast für den Parlamentsbetrieb. Beinahe spöttisch warnte Schulthess deshalb den Ständerat zum Abschluss der Debatte: «Wir werden unter diesem neuen Regime sehr viel miteinander zu sprechen haben und Ihrer wartet eine grosse Mitarbeit, zu der ich Ihnen Mut und namentlich nicht allzu lange Sessionen wünsche.»[344]

Wie Albert Böhi selbst einräumte, beliess es die Bundesversammlung letzten Endes bei einer eher symbolischen Änderung des Vollmachtenbeschlusses, um «der öffentlichen Meinung dadurch Rechnung tragen zu […] können, dass

man den Willen zur Beschränkung der Vollmachten des Bundesrates in demonstrativer Weise […] zum Ausdruck bringt».[345] Auch was die Gültigkeit des im Krieg entstandenen Gesetzeswerks betraf, konnte sich das Parlament nur auf ein Vorschlagsrecht[346] zur Aufhebung bestimmter Noterlasse und den unverbindlichen «Wunsch» einigen, die «Notverordnungen [aufzuheben], sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben».[347] Auch wenn der Bundesrat dem Parlament nun regelmässig eine Liste der noch geltenden Noterlasse vorlegen musste, die Entscheidung darüber, welche neuen und bestehenden «Massnahmen» in Zukunft «unumgänglich notwendig» waren, blieb bei der Exekutive. Die Einschränkung auf «Sicherheit des Landes» und «Wahrung der wirtschaftlichen Interessen» blieb letztlich wirkungslos, waren doch bereits fast alle Massnahmen der Kriegszeit unter eine dieser beiden Kategorien gefallen. Für Eugène Bonhôte, der den neuen Vollmachtenbeschluss bis zuletzt bekämpft hatte, ebnete eine solche Lösung dem Vollmachtenregime faktisch den Weg in die Nachkriegszeit und sie war seiner Ansicht nach ein deutliches Zeichen dafür, wie stark die demokratische Kultur der Schweiz in den Kriegsjahren gelitten hatte:

> «Pour moi, la différence que l'on veut voir entre l'arrêté du 3 août 1914 et le texte admis par le Conseil des Etats n'existe pas réellement. Il n'y aura rien de changé ni en fait ni en droit. On insiste sur ce que le Conseil fédéral ne pourra plus que prendre exceptionnellement les mesures absolument indispensables à la sécurité du pays et à la sauvegarde de ses intérêts économiques. Mais pour justifier les mesures prises jusqu'à ce jour on a toujours soutenu qu'elles étaient exceptionnelles et absolument indispensables. […] Le nouvel arrêté proposé n'est que la continuation et la consécration de la procédure illégale et inconstitutionnelle suivie depuis plusieurs années. S'il est voté, il n'y a pas de raison pour qu'on en finisse avec les pleins pouvoirs. On trouvera toujours des prétextes pour dire que nous ne vivons pas dans une période normale. On en arrivera ainsi à faire de la dictature du Conseil fédéral l'état habituel de la démocratie suisse.»[348]

Der parlamentarische Prozess, der im Frühling 1919 in diese Fortsetzung der notrechtlichen Regierungskompetenzen unter Vorbehalt mündete, wurde von einem ambitionierten Projekt begleitet, das zwar in der Sache auf die Vollmachten keinen direkten Bezug nahm, mit dem Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs aber nichtsdestotrotz in engem Zusammenhang stand.[349] Zeitgleich mit den ersten Vorstössen von Pierre de Meuron und Marc Peter im März 1918 reichte Joseph Scherrer-Füllemann, ein aus der «sozialpolitischen Gruppe» der Ostschweiz stammender Linksliberaler, im Nationalrat eine Motion zur Totalrevision der schweizerischen Verfassung von 1874 ein.[350] Scherrer-Füllemann, der sich bereits vor dem Krieg als Befürworter verschiedener sozial- und verfassungspolitischer Reformvorhaben exponiert hatte, forderte im Namen seiner Fraktion eine Änderung des Grundgesetzes «im Sinne des Ausbaus der Volksrechte und der Einführung derjenigen sozialen Hauptreformen, welche infolge der dauernd gedrück-

zurück

ten Lage grosser Volkskreise notwendig erscheinen, sowie im Sinne gleichzeitiger Oeffnung der zur Durchführung […] erforderlichen Finanzquellen».[351]

Ende März 1918 lanciert, wurde auch Scherrer-Füllemanns Motion, deren Kernforderungen die Einführung einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene, die Volkswahl des Bundesrats, eine Ausweitung des Arbeiterschutzes sowie die Schaffung von Sozialversicherungen und Bundessteuern bildeten, wie die Vollmachten erst nach Waffenstillstand und Landesstreik vom Parlament behandelt. Deutlich zeigte sich in diesem Vorhaben der nun in weiten Kreisen der Schweizer Politik vorhandene Wunsch nach Aufbruch, Neuorientierung und Umgestaltung.[352] Nach mehr als vier Jahren äusserem und innerem Kriegszustand, nach ökonomischen Krisenlagen, politischen Erschütterungen und dem ausufernden «Wirrwarr» des Notrechts war über die gesamte Breite des politischen Spektrums von einer «neuen Zeit»,[353] von einer «Neuen Schweiz»[354] die Rede – wenn auch die Vorstellungen über deren Realisation und Grundwerte weit auseinandergingen. Unter diesen ambivalenten Vorzeichen fiel die Idee einer Verfassungsrevision auf fruchtbaren Boden, wurde zur idealen Projektionsfläche der Reformbegehren. Schon im November 1917 hatte der Bundeshauskorrespondent der NZZ Albert Welti gemahnt: «Die veränderte neue Zeit verlangt ganze Arbeit. Sie rechtfertigt, wie wir glauben, die Parole: Totalrevision der Bundesverfassung!»[355] Die Katholisch-Konservativen erklärten sich mit der Motion Scherrer-Füllemann einverstanden; die Freisinnigen konterten sie produktiv, indem sie im Februar 1919 selbst eine Motion (Forrer) mit dem Ziel «einer Verfassungsrevision im Sinne einer Anpassung der Gesetzgebung an die veränderten Verhältnisse» einreichten.[356] Vertreter der SPS hatten bereits während des Landesstreiks verlangt, das Thema des verfassungsrechtlichen Neubeginns auf die Tagesordnung zu nehmen – ebenso der ihnen ideologisch weit entfernte Vorstand der Neuen Helvetischen Gesellschaft.[357] Bürgerlichen Politikern aus der lateinischen Schweiz war der Vorschlag der «sozialpolitischen Gruppe» indes zu zentralistisch angelegt. Eine Anpassung der Verfassung an die Lage nach dem Weltkrieg wurde allerdings auch in der Westschweiz und im Tessin für notwendig empfunden. Unter Führung des Ende 1919 in den Bundesrat gewählten Konservativen Jean-Marie Musy unternahmen 41 Politiker dieser beiden Landesteile zusammen mit Deutschschweizer Verfechtern des Föderalismus einen eigenen Vorstoss zu einer Partialrevision, die «an unsern föderalistischen Institutionen festhält», dabei aber «im Sinne der Solidarität und der Klassenversöhnung» sozialpolitische Reformen auf der Ebene der Kantone ermöglichen sollte.[358]

Dieser Reformgeist manifestierte sich teilweise auch in der Exekutive. In einem Gutachten an den Bundesrat signalisierte das JPD kurz nach dem Landesstreik zur Motion Scherrer-Füllemann vorsichtige Zustimmung. Als «weiteren Schritt zur Verwirklichung der demokratischen Ideale» begrüsste es vor allem die Idee einer Gesetzesinitiative, brachte für den Fall einer grundlegenden Überarbeitung der Verfassung aber auch der Volkswahl des Bundesrats und der Schaffung eines einheitlichen eidgenössischen Zivilprozessrechts Wohlwollen

entgegen.[359] Felix Calonder erwähnte vor dem Parlament ausserdem das Frauenstimmrecht als Postulat, das im Rahmen einer Totalrevision berücksichtigt werden müsse. Deren baldige Durchführung zog er aufgrund der hohen Arbeitslast der Regierung aber in Zweifel.[360] Auch Edmund Schulthess stand dem Vorhaben – mit ähnlichen Argumenten, wie er sie gegen die Beschränkung der Vollmachten angeführt hatte – skeptisch gegenüber. Seiner Meinung nach gefährdete eine Verfassungsrevision die Durchführung der nun notwendigen sozial- und wirtschaftspolitischen Reformen und war nicht praktikabel in einem Moment, in dem bereits eine «Totalrevision der Weltwirtschaft» vonstatten ging, der die Schweiz ihre ganze Aufmerksamkeit widmen müsse.[361] So «verlockend» und prinzipiell richtig dem Justizdepartement die Idee einer verfassungsrechtlichen Neugestaltung nach den sozialen und ökonomischen Verwerfungen des Weltkriegs erschien, auch es räumte ein, «die unmittelbare Nachkriegszeit [ist] für das umfassende Werk einer Totalrevision nicht günstig».[362]

Nach einer extensiven, in Anbetracht der bevorstehenden Proporzwahl aber mutlosen Debatte, die zeitlich genau mit der um die Einschränkung der Vollmachten zusammenfiel, überwiesen National- und Ständeräte die verschiedenen Motionen zur weiteren Behandlung an den Bundesrat.[363] Als dieser sich im Sommer 1919 dann an die Umsetzung machte, war die Bereitschaft zu einer Gesamterneuerung der Verfassung nicht mehr vorhanden.[364] Das JPD empfahl nun ein Vorgehen mittels partieller Änderungen, um die anstehenden «wichtigen und schwierigen Aufgaben» nicht durch das langwierige Grossprojekt einer Totalrevision zu verzögern.[365] Mit der Formierung des sogenannten Bürgerblocks und der Stabilisierung der innenpolitischen «Ordnung» hatten tief greifende Reformen – ging es nun um die vollständige Aufhebung der Vollmachten oder um die Ausarbeitung eines neuen Grundgesetzes – an Attraktivität verloren. Die Bewahrung des Bestehenden und die Konstruktion des «Eigenen» rückten in den Vordergrund.[366] Die verfassungsrechtliche Aufbruchstimmung des letzten Kriegsjahrs wurde dadurch wie viele andere Reformvorschläge der Zwischenkriegszeit «schubladisiert» und 1946 vom Bundesrat ganz ad acta gelegt.[367]

Damit teilte die glücklose Idee einer Totalrevision der Bundesverfassung nicht nur den Ausgangs-, sondern auch den Endpunkt mit dem «zweiten» Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs. Durch den Parlamentsbeschluss vom Frühling 1919 blieb der Bundesrat grundsätzlich ermächtigt, Notrecht zu setzen, und die bestehenden Noterlasse blieben in Kraft. Von ihrem neuen Vetorecht scheint die Bundesversammlung keinen Gebrauch gemacht zu haben, sie nahm nur vereinzelte Abänderungen von Noterlassen vor.[368] Im zwölften Neutralitätsbericht, der am 23. Mai 1919 erstattet wurde und das Ende des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit markiert, stellte das JPD nicht nur klar, dass der Bundesrat von den Vollmachten auch in Zukunft Gebrauch machen werde, das Departement dämpfte auch Hoffnungen auf eine baldige Aufhebung der Noterlasse:

> «Es ist unser Wunsch und unser Bestreben, den Abbau zu beschleunigen, wo und soweit immer die Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse es ge-

zurück

stattet. […] Auf eines möchten wir jedoch schon an dieser Stelle hinweisen: Nicht alle unter dem Zwang der ausserordentlichen Ereignisse entstandenen Rechtsnormen werden wieder verschwinden. Der Weltkrieg hat auch in unserem, von Waffengewalt verschont gebliebenen Lande an den Grundlagen der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung gerüttelt, und wird insbesondere grosse soziale Umwälzungen im Gefolge haben. Es wird sich als unumgänglich erweisen, einzelne der zur Bekämpfung schwerer Übelstände erlassenen Vorschriften in mehr oder weniger veränderter Gestalt durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen und zu dauernden Institutionen auszubauen.»[369]

Ausser der geringeren Anzahl und dem nun schrittweisen Abbau der im Krieg erlassenen Vorschriften wies die notrechtliche Praxis deshalb nach dem Ende des Untersuchungszeitraums keine prinzipiellen Unterschiede zu derjenigen der Kriegszeit auf.[370] Die Erlasse der Bundesverwaltung stützten sich nun eben nicht mehr auf den Beschluss vom 3. August 1914, sondern auf den vom 3. April 1919. Dieser Zustand blieb nicht ohne Widerspruch. Im Herbst 1920 unternahm der Neuenburger Journalist und Nationalrat Otto de Dardel einen neuerlichen Vorstoss zur gänzlichen Aufhebung der Vollmachten, dem auch die Neutralitätskommission mit einem Postulat «im Sinne einer weitergehenden Einschränkung» im Wesentlichen zustimmte.[371] Der neue Aussenminister und Bundespräsident Motta entgegnete dem, der Bundesrat arbeite bereits an einem Abbau des Notrechts und werde dem Parlament mit dem nächsten Bericht entsprechende Anträge unterbreiten.[372] Im November 1920 lehnte die Regierung aber dann doch wieder jede Änderung des Vollmachtenbeschlusses ab, denn «wir haben es noch mit ausserordentlichen Produktions-, Konsumtions- und Verkehrsverhältnissen und […] mit anormalen Finanzverhältnissen zu tun, wo oft nur durch rasche und ausserordentliche wirtschaftliche und rechtliche Massnahmen ein für das Staatswesen erträglicher Ausgleich der Reibungen erzielt werden kann».[373]

Im darauffolgenden Mai 1921 kam der Bundesrat weiteren Versuchen der Beendigung des Ausnahmezustands dann zuvor, indem er dem Parlament von sich aus die Abschaffung des Notverordnungsrechts vorschlug. «Haben auch die wirtschaftlichen und öffentlichen Verhältnisse unseres Landes noch nicht wieder jenen Zustand relativ ruhiger Fortentwicklung der Vorkriegsjahre erreicht», sah die Regierung nun den Zeitpunkt für eine Aufhebung ihrer Gesetzgebungskompetenz gekommen.[374] Die beiden Kammern der Legislative liessen sich für eine Entscheidung bis Ende Oktober 1921 Zeit, stimmten dann aber dem Entwurf des Bundesrats mit leichten Änderungen zu.[375] Das Recht auf Erlass neuer Notverordnungen wurde der Exekutive nun nach mehr als sieben Jahren endgültig entzogen, was allerdings noch nicht das Ende des Vollmachtenregimes bedeutete. Die darauf gestützten Noterlasse – nach Regierungsangaben waren dies Ende Oktober 1921 noch 164 –[376] blieben nämlich weiterhin in Kraft und konnten, unter Vorbehalt der späteren Genehmigung durch die Bundesversammlung, vom Bundesrat jederzeit abgeändert, aufgehoben oder ersetzt werden, «sofern die Si-

cherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und die Dringlichkeit es notwendig machen».[377] Aus diesem Umstand heraus erklärt es sich, dass der letzte Bundesratsbeschluss, der sich auf die Vollmachten des Ersten Weltkriegs stützte, am 13. Februar 1933 erlassen wurde.[378]

Im Juni 1923 löste das Parlament die ständigen Neutralitätskommissionen auf und übertrug die Prüfung der auf der Grundlage der Vollmachten gefassten Entscheide und Verwaltungstätigkeiten den Geschäftsprüfungskommissionen.[379] Im darauffolgenden Herbst wurde auf Antrag des Bundesrats auch die Pflicht zur Erstattung der Neutralitätsberichte aufgehoben. Die Orientierung über Änderungen am Notrecht und die Auflistung der noch in Kraft stehenden Noterlasse erfolgte künftig nach Departementen gegliedert im Geschäftsbericht.[380] Auch nach dem Zweiten Weltkrieg standen nach dessen Angaben noch sechs Noterlasse des Vollmachtenregimes von 1914 beziehungsweise 1919 in Kraft.[381] Als die Bundeskanzlei dann kurze Zeit später – ganz ähnlich, wie es das JPD 1918 für die Noterlasse des «Grossen Kriegs» versucht hatte – in einem mehrjährigen Unterfangen eine «Bereinigte Sammlung» des seit einem Jahrhundert angewachsenen Bundesrechts erstellte, war genau noch einer der zwischen 1914 und 1933 entstandenen Noterlasse gültig: Der «Bundesratsbeschluss betreffend die Abänderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 in bezug auf den Umfang der Sicherung im Grundpfandrecht (Art. 818)» vom 7. Juni 1920.[382] Dieses letzte Residuum des in der vorliegenden Arbeit untersuchten Vollmachtenregimes wurde am 22. Februar 1952 vom Bundesrat ausser Kraft gesetzt.[383]

zurück

7 Schlussbetrachtung

7.1 Zusammenfassung: Das Vollmachtenregime des Bundesrats im Ersten Weltkrieg

Als das schweizerische Parlament dem Bundesrat Anfang August 1914 die «unbeschränkte Vollmacht» und damit weitreichende legislative, administrative und finanzielle Kompetenzen erteilte, vollzog es einen in der Geschichte des modernen Bundesstaats erstmaligen Schritt, der ebenso in die Zukunft wies, wie er auf die Vergangenheit Bezug nahm.[1] In den folgenden Jahren des Ersten Weltkriegs sollte eine Form des Regierens möglich sein, wie sie in in der politischen Ordnung des 19. Jahrhunderts weder vorgekommen noch vorgesehen war. Gleichzeitig gab die Bundesversammlung mit dem Vollmachtenbeschluss angesichts eines aufziehenden Konflikts ungeahnter Ausmasse den politischen, rechtlichen, institutionellen und sozialen Tendenzen in der Schweiz einen Ausdruck, die sich in den vorangegangenen Jahrzehnten angedeutet hatten. Das Vollmachtenregime des Ersten Weltkriegs war damit sowohl eine Weichenstellung für die Strukturen und Mechanismen des Bundesstaats im 20. Jahrhundert, wie es in den Entwicklungen und Auseinandersetzungen der Vorkriegszeit verwurzelt war.

Drei Zitate vermögen besonders gut von den Wandlungen der Bundespolitik ab 1914 einen Eindruck zu geben. Im Mai 1915, zu einem Zeitpunkt also, als die rechtliche Tragweite der Vollmachten und die Dauer der Kriegssituation erst allmählich ins öffentliche Bewusstsein drangen, versicherte Bundesrat Ludwig Forrer an einer Tagung der Liberal-Demokraten in Winterthur: «Mit dem Aufhören des Ausnahmezustandes werden die außerordentlichen Vollmachten selbstverständlich wieder aufgehoben und der verfassungsmäßige Betrieb der Gesetzgebungsmaschine wieder aufgenommen.»[2] Vier Jahre später, nachdem sich das Parlament auf Druck des Bundesrats trotz des nun absehbaren Kriegsendes auf eine Erneuerung der Vollmachten geeinigt hatte (siehe Kapitel 6.4), musste Ständerat Albert Böhi dann allerdings einräumen: «Freilich, einen Teil der Geister, die man rief, wird man überhaupt nicht mehr los werden.»[3] Während sich der Berichterstatter der Neutralitätskommission in dieser Aussage vor allem auf die Notwendigkeit bezog, einzelne Noterlasse wegen drohender Rechtsunsicherheit auch weiterhin in Kraft zu belassen, stellte der Jurist Zaccaria Giacometti mit mehr zeitlichem Abstand fest, dass sich der Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs als äusserst dauerhaft herausgestellt hatte:

> «Der Bundesrat hat von den ihm eingeräumten Vollmachten während der beiden Weltkriege in sehr umfassender Weise Gebrauch gemacht. Er hat in großem Umfange die Funktion des einfachen Bundesgesetzgebers übernommen und die Bundesverfassung nach vielen Richtungen suspendiert. So

legiferierte der Bundesrat auch über Gegenstände, die nach Maßgabe der Bundesverfassung nicht in den Bundesbereich fallen. Ferner wurden die Freiheitsrechte, wie die Handels- und Gewerbefreiheit, die Preßfreiheit, die Vereinsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit nach vielen Seiten materiell suspendiert und der Grundsatz der Rechtsgleichheit vielfach mißachtet. […] Es bestand dementsprechend während der beiden Weltkriege ein weitgehender Ausnahmezustand, der teilweise noch gegenwärtig (1948) andauert.»[4]

Diese Transformation von einer vorübergehenden, auf wenige Politikfelder und temporäre Interventionen beschränkten «Diktatur» des Bundesrates hin zu einem politischen Regime, auf das während des Ersten Weltkriegs und darüber hinaus ein Grossteil der expandierenden Bundespolitik[5] gestützt wurde, stellt eine zentrale Erkenntnis dieser Arbeit dar (siehe Kapitel 7.2). Mit dem Vollmachtenbeschluss vom 3. August 1914 knüpfte die Bundesversammlung zunächst an eine Praxis an, die sie im Kontext verschiedener Krisen des 19. Jahrhunderts mehrfach angewandt hatte. Angesichts eines grossen Kriegs zwischen den Nachbarländern einigten sich die politischen Gruppierungen in der Schweiz, ihre Konflikte zu vertagen und der Exekutive, deren Gewicht durch die Zunahme der Staatsaufgaben seit 1874 beständig gewachsen war, gesetzgeberische Kompetenzen zu verleihen. Eine rasch beschluss- und handlungsfähige Regierung schien die neutrale Stellung der Schweiz besser zu gewährleisten als die von Blockaden, langen Aushandlungsprozessen und Krisensymptomen gezeichnete Demokratie des Fin de Siècle – und so entschied sich die Legislative fast diskussionslos für einen Ausnahmezustand, der in Bezug auf Befugnisse und Autonomie der Exekutive weiter als alle vergleichbaren Ermächtigungen in den kriegführenden Staaten ging.

Der durch das Vertrauen der freisinnigen Parlamentsmehrheit und in Erwartung eines kurzen Kriegs zum Gesetzgeber gemachte Bundesrat nutzte die Vollmachten zunächst zur Bewältigung der ökonomischen und monetären Schwierigkeiten, die durch den Abbruch der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen und die Mobilisationen der Armeen auf dem europäischen Kontinent entstanden waren. Zudem setzte er innerhalb weniger Wochen jene Noterlasse in Kraft, die im Hinblick auf die finanzielle und militärische Kriegsbereitschaft der Schweiz in den vorangegangenen Jahren ausgearbeitet worden waren. Da hierbei der Schwerpunkt auf der Versorgung der Streitkräfte, auf dem Ausbau von Justiz und Infrastruktur des Militärs für den Kriegsfall sowie auf der Informationspolitik im Kontext der Neutralität lag, konnte die Spitze der Schweizer Armee von Beginn weg starken Einfluss auf die Notrechtsetzung und deren Umsetzung nehmen. Diese Tendenzen der «Militarisierung» und Verselbständigung des Armeeapparats, die von der unscharfen Kompetenzverteilung zwischen Zivil- und Militärbehörden im Aktivdienst noch verschärft wurden, stiessen vor allem in föderalistischen und pazifistischen Kreisen rasch auf Widerstand. Hinter den Versuchen, die neutrale Haltung der Schweizerinnen und Schweizer mit Zensurmassnahmen durchzusetzen, vermuteten sie die Absicht der Bundesberner Verwaltung und der Militärbehörden um General Wille, abweichende Meinungen zu unterdrücken.

zurück

Obwohl der Bundesrat schon kurze Zeit nach Kriegsausbruch auf die ökonomischen Probleme hinwies, die sich für die mit der Weltwirtschaft verflochtene Schweiz durch die Handelsblockaden der kriegführenden Staaten und den Mangel an Transportmitteln ergaben, war die erste Phase des Vollmachtenregimes wirtschaftspolitisch von einer ausgesprochenen Zurückhaltung und einer Beschränkung auf die Anpassung bestehender Normen geprägt. Notrechtliche Vorschriften im Bereich der Teuerungsbekämpfung, der Unterstützung von Soldaten und in Bedrängnis geratenen Unternehmen oder der Versorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen wurden zur Umsetzung meist an die Kantone und Gemeinden sowie die Verbände von Landwirtschaft und Industrie delegiert. Auch die Anregung zu neuen Noterlassen kam zu einem grossen Teil aus diesen Richtungen, wobei eine Vielzahl von Konferenzen, Expertenkommissionen und informellen Kontakten die wichtigste Grundlage der notrechtlichen Entscheidungsfindung bildete. Selbst aktiv wurde der schweizerische Staat in erster Linie im Aussenhandel. Dieser sollte mit einer rasch steigenden Zahl von Ausfuhrbeschränkungen, Abkommen mit dem Ausland, Einkäufen durch Bundesbehörden sowie Einfuhrmonopolen sichergestellt werden. Waren bereits diese Massnahmen auf Druck der Nachbarstaaten eingeführt worden, galt dies insbesondere für die Überwachung des grenzüberschreitenden Handels, die Entente und Mittelmächte ab 1915 durchsetzten. Das in der Folge aufgebaute System von Handelskontrollen stellte die bislang umfangreichste staatliche Intervention auf der Grundlage der Vollmachten dar. Auch in diesem System war in erster Linie die Privatwirtschaft für Verhandlungen und Kooperation mit den kriegführenden Staaten zuständig. Das für die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ausland zuständige Aussendepartement Arthur Hoffmanns beschränkte sich auf die legitimatorische Rückendeckung und eine lockere Aufsicht über die von den beteiligten Branchen geschaffenen Importsyndikate und Zentralstellen.

Während die notrechtliche Politik den bereits vor dem Krieg organisierten und mit der Bundespolitik vernetzten Unternehmen beträchtliche Einflussmöglichkeiten bot und gleichzeitig die Bildung neuer Interessenverbände anregte, fiel es anderen politischen Akteuren bedeutend schwerer, mit ihren Anliegen in die Mechanismen des Vollmachtenregimes vorzudringen. Wiederholt verfolgte der Bundesrat etwa sozialpolitische Eingaben nicht weiter, während Expertise und Organisationsgrad der Spitzenverbände für die Regulierung der Kriegswirtschaft unverzichtbar wurden. Obwohl sie mit zunehmender Kriegsdauer stärker in den Aushandlungsprozess der Noterlasse einbezogen wurden, galt dies für die Organisationen der Arbeiterbewegung ebenso wie für Vertreter der Westschweiz und des Tessins. Diese forderten nach verschiedenen Affären im Umfeld der Armee Anfang 1916 eine Einschränkung der Vollmachten und erzwangen damit die erste parlamentarische Debatte über den Ausnahmezustand und den Stellenwert des Militärs in der Innenpolitik. Indem er die Kompetenzen der Militärbehörden in zivilen Angelegenheiten hastig beschnitt, dem Parlament mit den Neutralitätsberichten mehr Einsicht in die Vollmachtenpolitik zu geben versprach und

gleichzeitig vor den Gefahren eines Entzugs der Vollmachten in der unabsehbar andauernden Kriegssituation warnte, gelang es dem Bundesrat, die ausserordentlichen Befugnisse zu behalten und die Position der Exekutive im Ausnahmezustand gegenüber Armee und Parlament zu festigen – trotz nun bereits deutlich vorhandenen Widerstands. Die zweite Phase des Vollmachtenregimes begann.

Wohl auch um der wachsenden Kritik zu begegnen, der Bundesrat setze die Vollmachten einseitig zum Vorteil von Exportindustrie und Landwirtschaft ein, vor allem aber zur besseren Kontrolle des Aussenhandels, begannen das Politische Departement, das SMD und das EVD zu Beginn der zweiten Phase im Frühjahr 1916 schrittweise mit einer stärkeren Regulierung der Binnenwirtschaft. Mit Höchstpreisen, Produktionsvorschriften, Beschlagnahmungen und der Überwachung von Herstellung, Handel und Verbrauch durch neue Bundesbehörden folgte die schweizerische Kriegswirtschaftspolitik den auch in anderen Staaten vorhandenen Tendenzen zur staatlichen Erfassung und Steuerung der ökonomischen Vorgänge. Allerdings stellten die institutionelle Fragmentierung der Bundesverwaltung, die sehr unterschiedlichen Bedingungen in den für die Umsetzung verantwortlichen Kantone, prinzipielle Widerstände gegen zentralstaatliche Interventionen sowie generell ein Mangel an Wissen und Erfahrung die Exekutive vor erhebliche Probleme. Hinzu kam die ständige Gratwanderung zwischen der Aufrechterhaltung des Exports im Rahmen des Kompensationshandels mit dem Ausland auf der einen, der Sicherstellung der Versorgung im Innern auf der anderen Seite. Die Vollmachten mochten als diktatorisch wahrgenommen werden; dem staatlichen Handeln waren allerdings nach wie vor die Grenzen des politischen Systems und der instabilen Bedingungen des Weltkriegs gesetzt.

In der Folge kam ein Lernprozess in Gang, in dem nicht nur die Bereitschaft der Bundesbehörden zum Aufbau kriegswirtschaftlicher Regulierungssysteme, sondern auch die Zahl der auf die Vollmachten gestützten Erlasse stark zunahm. Staatliche Behörden sammelten nun Informationen, die einen quantitativen Einblick in die schweizerische Ökonomie, die Warenströme im In- und Ausland, Konsumgewohnheiten, Finanzen oder Energieverbrauch geben sollten. Sie erkundigten sich nach dem kriegswirtschaftlichen Vorgehen des Auslands und liessen die so gewonnenen Erkenntnisse teilweise in die eigenen Strategien der Kriegsbewältigung einfliessen. Mit bislang beispiellosem finanziellem Aufwand versuchte der Bund, in Wirtschaft und Gesellschaft steuernd einzugreifen. Nicht zuletzt signalisierte er so den kriegführenden Staaten, dass die Schweiz zur Durchsetzung der vereinbarten Wirtschaftskontrollen, zur Aufrechterhaltung der Neutralität sowie zur Bewahrung der innenpolitischen Stabilität willens und in der Lage war. In einer sich immer schneller drehenden Spirale von Noterlassen, die nicht selten unbeabsichtigte Resultate und als Konsequenz neue staatliche Aktionen nach sich zogen, entwickelte sich ein Geflecht von Vorschriften, Institutionen, Formalitäten und Strafandrohungen, über deren Gültigkeit und Ausdehnung inner- wie ausserhalb der Bundesverwaltung zuweilen Ratlosigkeit

zurück

herrschte. Die Reaktionen auf diese Zunahme der Staatstätigkeit waren ambivalent und lassen sich nicht eindeutig den politischen Lagern zuordnen. Für die einen potenzierten sich im Vollmachtenregime bereits vor 1914 kritisierte Tendenzen hin zu «Beamtenherrschaft» und «Staatssozialismus». Eigentliche Zentren des Widerstands gegen den Ausnahmezustand bildeten sich in Genf, Lausanne, La Chaux-de-Fonds sowie im Tessin. Für die anderen bestand dagegen kein Zweifel mehr, dass die liberale Staatsdoktrin der Vorkriegszeit angesichts der sozialen und ökonomischen Herausforderungen des 20. Jahrhunderts angepasst werden musste – im Krieg selbst und darüber hinaus.

Unter dem Eindruck der angespannten Versorgungslage, die der Kriegseintritt der USA, der deutsche U-Boot-Krieg und die Verschärfung der Handelspolitik der Nachbarstaaten mit sich brachten, begann im Frühjahr 1917 eine kontinuierliche Ausweitung und Zentralisierung der kriegswirtschaftlichen Bundespolitik, die in der dritten Phase zum eigentlichen Schwerpunkt des Vollmachtenregimes wurde. Anstrengungen zur Bewirtschaftung von Lebensmitteln, Rohstoffen und Energieträgern, ob in Form von Sparvorschriften, Rationierungsmassnahmen oder der Steigerung von Produktion, Abbau und Anbau innerhalb der Schweiz, griffen zwar langsam und erratisch, aber wesentlich stärker als zuvor in den Kriegsalltag der Bevölkerung ein. Freiwillige Aufrufe und indirekte Steuerungsversuche wurden nun durch notrechtlichen Zwang, lokale Selbstorganisation durch staatliche Zentralstellen ersetzt, wobei die Grenzen zwischen wirtschaftlicher Notwendigkeit, gesellschaftlicher Erwünschtheit und Neutralitätspolitik bisweilen verschwammen. Mit dieser Neuausrichtung der Kriegspolitik in der dritten Phase ging nicht nur eine Verschärfung der Strafen für Vergehen gegen die Noterlasse und eine Einschränkung des Entscheidungsspielraums von Kantonen und Privatwirtschaft einher, es kam auch zu richtungsweisenden personellen und institutionellen Änderungen auf Bundesebene. Nach Arthur Hoffmanns Rücktritt im Juni 1917 wurden die kriegswirtschaftlichen Regulierungs- und Kontrollaufgaben im Aussenhandel und in der Binnenwirtschaft sukzessive im Eidgenössischen Ernährungsamt und in der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des Volkswirtschaftsdepartements zusammengefasst. Dessen Vorsteher Edmund Schulthess stand, zusammen mit den in die neuen Institutionen berufenen Beamten und Experten, Ideen eines sozial- und wirtschaftspolitisch aktiveren Staats angesichts der inneren Spannungen und der erwarteten Situation der Schweiz auf dem Weltmarkt nach Kriegsende betont offen gegenüber, wobei die Vollmachten dem Bundesrat auch weiterhin die nötige administrative Bewegungsfreiheit bieten sollten.

Die vermehrte versorgungs- und sozialpolitische Staatstätigkeit, die «Notstandsaktionen» zugunsten der ärmeren Bevölkerungsteile sowie der Versuch, die Kriegsgewinne der Unternehmen mit neuen Steuern und Gebühren für die Allgemeinheit zu mobilisieren, vermochten allerdings nicht zu verhindern, dass sich die ökonomische Schieflage, in die die Schweiz zwischen Kriegskonjunktur, Handelsblockaden und Aktivdienst geriet, gegen das Kriegsende hin zu einer

innenpolitischen Krise zuspitzte. Im Frühjahr 1918 wurden im Parlament nicht nur neuerliche Vorstösse zur Einschränkung der notrechtlichen Kompetenzen auf wirtschaftliche Angelegenheiten unternommen, unter der Federführung des Oltener Aktionskomitees erreichte die bislang im Vollmachtenregime mit ihren Anliegen untervertretene Arbeiterbewegung ausserdem, dass der Bundesrat ihre Interessen stärker berücksichtigte. Mit einer Mischung aus Konfrontation und Kooperation verschafften sich die Arbeitervertreter langsam Zugang zur bundesrätlichen Entscheidungsfindung, die sich in sozialpolitischer Hinsicht bislang auf punktuelle und temporäre Aktionen beschränkt hatte. Eine Strategie, die bei der Regierung zunächst auf Entgegenkommen und angesichts der im Krieg entstandenen Ungleichgewichte auch auf Verständnis stiess. Schrittweise setzte der Bundesrat nun verschiedene im Kriegsverlauf wiederholt geforderte Postulate um. Unter dem Eindruck der weltpolitischen Auflösungserscheinungen des letzten Kriegsjahrs, ausufernder Bedrohungsszenarien und latenter Revolutionsängste führten die Versuche der radikalisierten Arbeitnehmerseite, mehr Mitsprache in der Vollmachtenpolitik zu erlangen, allerdings zum Abbruch des begonnenen Dialogs. Im Landesstreik vom November 1918 wurde die Partizipation mittels Protest als Infragestellung der ganzen politischen und wirtschaftlichen Ordnung gedeutet.

Die politische Instabilität nach dem Generalstreik hatte auch erheblichen Anteil daran, dass es in der vierten Phase, nachdem die militärischen Auseinandersetzungen des Ersten Weltkriegs ein Ende gefunden hatten, zu einer Fortsetzung des Vollmachtenregimes kam. Auf den im Sommer 1918 von National- und Ständerat erhaltenen Auftrag, die weitere Notwendigkeit der Vollmachten zu prüfen, reagierte der Bundesrat zunächst mit einer Aufarbeitung des seit dem Kriegsausbruch angewachsenen Notrechts. Der Versuch, dem Parlament aufzuzeigen, dass der Ausnahmezustand angesichts einer unsicheren Zukunft auch nach dem Weltkrieg beibehalten werden müsse, stellte die Bundesverwaltung vor ungeahnte Schwierigkeiten. Sie war schliesslich erst einige Wochen nach dem Waffenstillstand an der Westfront in der Lage, eine erste Zusammenstellung der Noterlasse des Vollmachtenregimes vorzulegen. Obwohl zahlreiche Politiker und Beamte die Bedenken gegen das angewachsene Notrecht grundsätzlich teilten, konnte der Bundesrat Anfang April 1919 eine Verlängerung der Vollmachten durchsetzen. Mit Verweis auf die innenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Gefahren, die der Schweiz in der Nachkriegswelt drohten, zementierte er so das im Kriegsverlauf entstandene Ungleichgewicht zwischen den staatlichen Gewalten. Die Beschränkung der Vollmachten auf wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen sowie ein Vetorecht des Parlaments für die Noterlasse blieben letztlich kosmetische Änderungen.

Zwar liessen die teilweise Entspannung der Versorgungslage und der Beginn der Demobilisation nun in vielen Bereichen eine Aufhebung der Noterlasse und eine Auflösung der gerade erst gebildeten Institutionen zu, wo es der Bundesrat aber für notwendig erachtete, griff er noch Jahre nach Kriegsende auf die

zurück

notrechtliche Kompetenz zur Gesetzgebung zurück. Die zahlreichen Spuren des Vollmachtenregimes, aber auch die Erwartungen, die sich dadurch an den Staat gerichtet hatten, liessen sich aus Recht und Politik der Schweiz nicht mehr so leicht entfernen, wie ursprünglich angenommen. Die dem Ausnahmezustand zugrunde liegende Idee, in der Notlage die demokratischen Regeln temporär aufzuheben und bei «Wiedereintritt normaler Verhältnisse» zum Status quo ante zurückzukehren, stellte sich angesichts der tief greifenden Veränderungen der Kriegszeit als Illusion heraus.[6] Bauernsekretär Ernst Laur, der sich schon kurz nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs für energische Interventionen von Staat und Verbänden ausgesprochen hatte, hielt 1938 in der Festgabe für Edmund Schulthess fest: «Die Maßnahmen und Erfahrungen der Kriegsjahre haben bei uns und im Auslande einen tiefgehenden Einfluß auf die Gestaltung des Wirtschaftslebens ausgeübt. Wohl rief man nach Friedensschluß überall nach raschem Abbau der Kriegsvorschriften und verlangte die Rückkehr zur wirtschaftlichen Freiheit. Bald aber erkannte man, daß sich die Struktur der Wirtschaft geändert hatte und die Rückkehr zu den Verhältnissen der Vorkriegszeit nicht mehr möglich war.»[7]

7.2 Vom Ausnahme- zum Normalzustand?

Nach der Einschätzung Giorgio Agambens war der Erste Weltkrieg der Beginn einer notrechtlichen Regierungspraxis, die das ganze 20. Jahrhundert prägen sollte. Der im Sommer 1914 ausgebrochene Konflikt wurde gewissermassen zum «Labor […], in dem die funktionalen Mechanismen und Dispositive des Ausnahmezustands als Paradigma des Regierens erforscht und auf den Punkt gebracht wurden».[8] Diese Rolle als Experimentierfeld und legitimatorische Grundlage neuartigen staatlichen Handelns lässt sich auch als eines der zentralen Merkmale des in dieser Arbeit untersuchten Vollmachtenregimes festhalten. Mit der Kompetenz zum Erlass und zur Änderung von Gesetzen stand der Exekutive des schweizerischen Bundesstaats erstmals in ihrer Geschichte ein Mittel zur Verfügung, selbständig politische Lösungen zu entwickeln und zu erproben. Mit zunehmender Intensität reagierten Bundesrat und Departemente auf die innen- und aussenpolitischen Herausforderungen der Kriegszeit und beeinflussten so die Rolle des Staats ebenso wie die politischen Konflikte und Strukturen der Schweiz. Fünf Entwicklungen waren hierbei zentral, wie diese Arbeit zeigte.

Erstens kam es im Verlauf des Weltkriegs zu einer schrittweisen Verlagerung von Regulierungs- und Kontrollkompetenzen auf die Bundesebene. In den ersten beiden Phasen des Untersuchungszeitraums konzentrierte sich die Anwendung der Vollmachten darauf, die privatwirtschaftliche Regulierung des Aussenhandels zu legitimieren sowie den Kantonen, Gemeinden und Militärbehörden allgemeine Ziele in der Versorgungs- und Neutralitätspolitik vorzugeben und die dazu notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.[9] Erst unter dem

Eindruck der ökonomischen Schwierigkeiten in der zweiten Kriegshälfte und zunehmender Unzufriedenheit mit der Umsetzung seiner Beschlüsse delegierte der Bundesrat diese Aufgaben direkt an die Bundesverwaltung, schränkte die Befugnisse der unteren staatlichen Ebenen ein und baute einen zentralisierten Apparat zur Steuerung der Kriegswirtschaft auf. Zwar war der Bund etwa für die Umsetzung der Rationierung, die Kontrolle der Anbausteigerung oder die Verteilung von Industrierohstoffen und Brennmaterialien weiterhin auf lokale Partner wie Kantone und Verbände angewiesen, deren Anteil an der notrechtlichen Entscheidungsfindung ging jedoch im Zentralisierungsprozess der dritten Phase stark zurück, während die Eingriffe in ihren Rechtsbereich zunahmen. Hatte der Bundesrat vor allem die Kantonsbehörden nach 1914 zunächst noch zu eigenem Vorgehen ermächtigt und somit ihren Gestaltungsspielraum erweitert, erteilte er ihnen gegen das Kriegsende hin nur noch den Auftrag zur Umsetzung seiner Erlasse, deren Regulierungsdichte nun weitaus höher war. Der baselstädtische Regierungsrat Friedrich Aemmer bemerkte beispielsweise schon im Juli 1917, das kantonale Fürsorgeamt sei zu einem blossen «Verwaltungs- und Ausführungsorgan von Bundesvorschriften degradiert» worden.[10] Dagegen wuchs der Stellenwert der Departemente und ihrer Zentralstellen, die angesichts einer mit Aufgaben und Anfragen überhäuften Regierung zunehmend autonom Regeln aufstellen, Verhandlungen führen und Strafen verhängen konnten. In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass die in dieser Arbeit eingenommene Perspektive über die regionalen Entwicklungen nur indirekt Auskunft zu geben vermag. Um die Wirkungen und Mechanismen des Vollmachtenregimes auf der Ebene von Kantonen, Gemeinden und Verbänden zu untersuchen, den Anteil dieser Akteure am notrechtlichen Entscheidungsprozess zu verdeutlichen und die dabei entstandenen Konflikte herauszuarbeiten, wären noch weitere Studien, wie etwa die von Maria Meier über die Lebensmittelversorgung der Stadt Basel, notwendig.[11] Dies gilt auch für die in Kapitel 5 konstatierte Ausweitung des Ausnahmezustands auf den Alltag der Schweizerinnen und Schweizer in der dritten Phase, die durch thematisch und regional fokussierte Untersuchungen weiter geschärft werden könnte.

Zweitens war insbesondere das Verhältnis zwischen Bundesrat und Armee im Vollmachtenregime ein ebenso angespanntes wie wechselvolles. In Erwartung einer kurzen Grenzbesetzung (oder einer längerfristigen Teilnahme am Krieg) und mangels ökonomischer Planungen der Bundesverwaltung waren die Militärbehörden bereits bei der Konzeption des Ausnahmezustands federführend und sie übernahmen in der ersten Phase zentrale Aufgaben in der Neutralitäts- und Wirtschaftspolitik. Pressekontrolle, Ausfuhrverbote und Getreideversorgung lagen als zentrale Anwendungsfelder der Vollmachten im Verantwortungsbereich des Armeestabs beziehungsweise des Militärdepartements, wodurch auch innerhalb der Armeeverwaltung Reibungen entstanden. Überwölbt wurden diese Tendenzen der Militarisierung von einer auf den Kriegsfall zugeschnittenen Militärjustiz.[12] Als sich der Bundesrat im März 1916 erstmals zu einer Rechtfertigung

zurück

seiner notrechtlichen Kompetenzen gegenüber dem Parlament gezwungen sah, konnte er den Widerstand gegen die Vollmachten aus den lateinischen Landesgegenden erfolgreich auf die Armeespitze ableiten, die in der Folge einen Teil ihrer innenpolitischen und finanziellen Befugnisse abgeben musste. Der Schwerpunkt des Vollmachtenregimes verlagerte sich von der Grenzbesetzung und den damit zusammenhängenden Interessen der Armee auf die Bewältigung des Wirtschaftskriegs, bei der das EVD die Hauptverantwortung übernahm. Spätestens mit dem Rücktritt Arthur Hoffmanns, der die Wahl Ulrich Willes zum General unterstützt hatte, war auch dessen Position im Vollmachtenregime relativiert worden. Allerdings erhielt das Militär vor dem Hintergrund der innenpolitischen Spannungen, die sich in der dritten Phase aufbauten, eine neue Aufgabe im Vollmachtenregime als Instrument zur Stützung der staatlichen Ordnung der Schweiz. Während sich die Differenzen zwischen den Sprachregionen nach der Wahl Gustave Adors in den Bundesrat spürbar abschwächten, gelang es der Armeespitze, ihre gegen eine befürchtete Revolution gerichteten Strategien im Umgang mit der sozialdemokratischen Opposition auch bei den Zivilbehörden durchzusetzen. Ein Weg, der in der letzten Phase nach dem Landesstreik weiter beschritten wurde.

Die Fülle und die Komplexität der durch die Kriegssituation an den Bundesstaat gestellten Aufgaben führten drittens dazu, dass die Exekutive die Mithilfe der Interessenverbände in Anspruch nahm. Vor allem die Organisationen von Industrie und Landwirtschaft spielten im Vollmachtenregime von Beginn weg eine tragende Rolle. Dies zeigte sich zunächst bei den Abkommen zur Kontrolle des Aussenhandels, anschliessend auch bei der Steuerung und Steigerung der Binnenwirtschaft. Die bereits vor 1914 einflussreichen und eng mit der Politik vernetzten Verbände wurden mittels Konferenzen, Kommissionen und Konsultationen in die Ausarbeitung der Noterlasse einbezogen. Sie übernahmen Regulierungsaufgaben und stellten der Bundesverwaltung bei der Umsetzung der notrechtlichen Massnahmen Wissen und Organisationsformen zur Verfügung, über die jene selber noch nicht verfügte. Vertreter von Industrie, Landwirtschaft und Gewerbe waren als Unterhändler ebenso wie als mit der Materie vertraute «Experten» und «Fachmänner» für den Bundesrat unverzichtbar. Die Mechanismen des Vollmachtenregimes regten zudem die Bildung neuer Verbände an. Die Regulierung der Kriegswirtschaft wurde durch Zusammenschlüsse von Privatunternehmen erleichtert, weshalb verschiedene Noterlasse dies explizit vorsahen. Umgekehrt bot die Bündelung von Interessen – auch etwa durch die Gründung des OAK – bessere Aussichten, wenn auch keine Garantie, Anliegen beim bevollmächtigten Bundesrat durchzusetzen.

Dieser bereits vor 1914 geübte Einbezug von Industrie, Landwirtschaft und Gewerbe in Konzeption und Implementation der Noterlasse erleichterte dem überforderten Bundesrat die Kriegspolitik, er führte allerdings auch zu einer innenpolitischen Blockade und Polarisierung. Parteien, Parlament und direkte Demokratie wurden durch die Mechanismen der Notrechtsetzung stark relativiert. Da das Vollmachtenregime kaum Volksabstimmungen vorsah, war eines der zen-

tralen Elemente des politischen Systems praktisch ausgeschaltet. Das «Referendumsventil» war nicht mehr in der Lage, die bestehenden und neuen Konflikte zu entschärfen.[13] Politische Gruppierungen, die nicht zum engeren Netzwerk der Bundespolitik gehörten und deren Mitarbeit für den Bundesrat offenbar verzichtbar schien, waren im Vollmachtenregime tendenziell untervertreten, wenn nicht sogar zeitweise ausgegrenzt. Erschwerend kam hinzu, dass genau jene Akteure, die im Vergleich mit den staatsnahen Wirtschaftsverbänden und dem Militär weniger Einfluss hatten, sich auch als Verlierer der Vollmachtenpolitik und Kriegssituation begriffen. Die zunächst auf die Neutralitätspolitik, später auf die ökonomische Lage und die politischen Strukturen fokussierten Proteste der Kriegszeit waren stets auch ein Versuch, auf den Bundesrat einzuwirken und somit am Vollmachtenregime teilzuhaben. Während die föderalistische Kritik aus der Westschweiz und dem Tessin mit der Zügelung des Militärs und der Beseitigung des «Systems Hoffmann» besänftigt werden konnte, gelang dies gegenüber den Arbeitnehmern nicht. Versuche, den Forderungen der Sozialdemokraten entgegenzukommen, die Lasten der Kriegszeit besser zu verteilen und somit das politische System breiter abzustützen, waren ab 1917 zwar vorhanden, das entscheidende Problem der Mitsprache in der Regierungspolitik blieb jedoch ungelöst. Der konfliktreiche Ausgang des Landesstreiks und die ideologischen Auseinandersetzungen nach dem Ende des Weltkriegs verhärteten die Fronten zunächst weiter und gaben jenen Kräften Aufwind, die auf Repression statt Verständigung setzten. Erst gegen Ende der Zwischenkriegszeit und unter dem Eindruck neuer Bedrohungslagen begann sich in der Bundespolitik das Prinzip einer «bargaining democracy» oder «Verhandlungsdemokratie» einzuspielen, in der schon zu Beginn des politischen Prozesses möglichst viele Interessen einbezogen und Kompromisse ausgehandelt werden.[14]

Viertens kann festgehalten werden, dass es sich beim Vollmachtenregime nicht um ein auf die Schweiz begrenztes, sondern um ein transnationales Phänomen handelt. In dieser Hinsicht zeigten sich im Verlauf dieser Arbeit drei Dimensionen. Erstens war der Aufbau der neutralitätspolitischen wie kriegswirtschaftlichen Vorschriften primär durch die Politik der Nachbarländer motiviert und auf diese bezogen. Nachdem sie zunächst zum Schutz militärischer Geheimnisse in Kraft gesetzt worden war, bekam etwa die Pressekontrolle rasch eine Funktion als Instrument zur Steuerung der öffentlichen Meinung im Kontext der Beziehungen der Schweiz zu den kriegführenden Bündnissen. Ebenso dienten viele der ersten versorgungspolitischen Eingriffe des Staats in die Wirtschaft – Einfuhrmonopole, Ausfuhrverbote, Produktionsvorschriften und vor allem die Handelskontrollen – entweder direkt der Umsetzung der Abkommen mit dem Ausland oder waren eine Reaktion auf die dort beschlossenen Einschränkungen des Exports. Die enge Verknüpfung von Innen- und Aussenpolitik während des Ersten Weltkriegs wurde in der Anwendung der Vollmachten besonders deutlich. Zweitens orientierten sich Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Konzeption ihrer notrechtlichen Politik in vielen Fällen am Ausland. Mit der Ausnahme, dass

zurück

sie keine kämpfende Armee unterhalten musste, stand die Schweiz ökonomisch und sozial vor ähnlichen Problemen wie die kriegführenden Länder. Es überrascht deshalb nicht, dass auch die dort vorhandenen Lösungsansätze beobachtet und teilweise übernommen beziehungsweise in den Ausarbeitungsprozess der Noterlasse eingebracht wurden. Beispiele hierfür sind die neuen Vorschriften zur Beschlagnahmung von Waren zu Beginn der zweiten Phase sowie die breiter angelegten Zentralisierungstendenzen im EVD ab 1917.

Mit Verspätung machten sich auch in der Schweiz Tendenzen hin zu einer «totalen» Kriegspolitik und mehr staatlicher Intervention bemerkbar, die in den aktiv am Konflikt teilnehmenden Ländern bereits zuvor aufgetreten waren. Diese Tendenzen hängen mit einem dritten transnationalen Aspekt zusammen, der sich schon unmittelbar nach Kriegsausbruch zeigte. Wie viele Staaten stützte auch die Schweiz einen Grossteil ihrer Politik ab Sommer 1914 auf Notrecht, ausserordentliche Ermächtigungen und mit der Kriegssituation legitimierte Massnahmen. Die demokratische Entscheidungsfindung wurde mit Verweis auf ihre Langsamkeit und Unberechenbarkeit über die Exekutive kurzgeschlossen, die innenpolitischen Konflikte und Baustellen augenscheinlich stillgelegt und die Rolle der Zivilverwaltung durch die Konzentration auf die militärischen Erfordernisse eingeschränkt. Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs führte zu einer geradezu revolutionären Umgestaltung der politischen Systeme, wobei die Schweiz keine Ausnahme, sondern mit den auf die informellen Beziehungen der Bundespolitik gestützten Vollmachten besonders beispielhaft war.[15] Zu einem Zeitpunkt, als die Demokratisierung auf der einen und die Entstehung des modernen Exekutivstaats auf der anderen Seite in vollem Gange waren, entstand ein ebenso offenes wie spannungsreiches Experimentierfeld staatlicher Massnahmenpolitik, das durch die lange Kriegsdauer Permanenz erhielt.[16]

Auf dieses Experimentierfeld konnte und wollte der Schweizer Staat fünftens auch nach dem Ende des Ersten Weltkriegs nicht verzichten. Noterlasse liessen sich irgendwann wieder aufheben, für die damit eingeführten und eingewöhnten Verfahren, Institutionen, Handlungsmuster und Erwartungen galt dies allerdings nicht.[17] Was bleibt also vom Vollmachtenregime mit Blick auf die politische Entwicklung der Schweiz im 20. Jahrhundert? Der Politologe und Befürworter des temporären Ausnahmezustands Clinton Rossiter kam in Bezug auf das Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Diktatur in Krisenzeiten zu einem ambivalenten Ergebnis. Seiner Meinung nach konnten demokratisch regierte Staaten Ausnahmezustände unbeschadet überstehen. Der Notstand sei bei ihnen nur als vorübergehende Massnahme zur Abwehr einer Gefahr für das Staatswesen installiert worden. Mit dem Ende der Krise konnten die Diktatoren also zurücktreten und der zuvor bestehende Zustand des Staats wiederhergestellt werden.[18] Doch musste auch Rossiter einräumen, dass die Zeit zwischen 1914 und 1945, in der vielfach auf die Mittel des Notrechts zurückgegriffen wurde, auch an demokratischen Staaten nicht spurlos vorüberging. Zu stark waren die demokratische Entscheidungsfindung und die pluralistische Gesellschaftsord-

nung in diesem Zeitraum infrage gestellt worden, zu sehr hatten Akzeptanz und Attraktivität autoritärer, scheinbar effizienter Politik zugenommen.[19] Rossiter unterliess es deshalb nicht, auf die Gefahren der langfristigen Delegation legislativer Kompetenzen an die Exekutive hinzuweisen:

> «There can no longer be any question that the constitutional democracies, faced with repeated emergencies and influenced by the examples of permanent authoritarian government all about them, are caught up in a pronounced, if lamentable trend toward more arbitrary, more powerful, and more «efficient» government. The instruments of government depicted here as temporary «crisis» arrangements have in some countries, and may eventually in all countries, become lasting peacetime institutions.»[20]

Diese historische Kontinuität des notrechtlichen Regierens und des «starken», vor allem wirtschafts- und sicherheitspolitisch intervenierenden Staats von 1914 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs zeigt sich im Fall der Schweiz besonders deutlich. Die Vollmachtenpraxis des «Grossen Kriegs» und der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde schon in den Zwanzigerjahren durch zahlreiche dringliche, dem Referendum entzogene Parlamentsbeschlüsse fortgesetzt, mit denen der Exekutive in vielen Fällen neue ausserordentliche Befugnisse erteilt wurden. Zaccaria Giacometti sprach in diesem Zusammenhang von einem «Parlamentsabsolutismus», Walther Burckhardt – nun als Kritiker des Notrechts – von einer «Krisis der Verfassung» und Alfred Kölz später wegen der Aushebelung der direkten Demokratie von einem «Teilzusammenbruch des politischen Systems».[21] Zwischen 1920 und 1939 erklärten National- und Ständerat insgesamt 147 ihrer Beschlüsse für dringlich – im Vergleich zu 44 zwischen 1874 und 1919. Sozusagen eine Fortsetzung des Vollmachtenregimes mit anderen Mitteln.[22]

Gleichzeitig setzte der Bundesrat immer noch selbst Noterlasse in Kraft und beschloss zudem Verordnungen, zu denen er nach Ansicht einiger Juristen gar nicht mehr berechtigt war.[23] Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise wurde die Regierung dann mit den umfangreichsten Sonderbefugnissen seit dem Ersten Weltkrieg ausgestattet. Am 14. Oktober 1933 erhielt der Bundesrat vom Parlament die Erlaubnis, alle «zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zum Schutze der nationalen Produktion […] und zur Förderung des Exportes» notwendigen Massnahmen zu treffen. Erneut war es eine ausserordentliche Notlage, welche die Umgehung der Volksrechte und die Machtausdehnung der Bundesexekutive legitimierte.[24] Es folgten ähnliche dringliche Bundesbeschlüsse im Kontext der wirtschaftlichen Krise sowie neuer innenpolitischer Spannungen bis 1938.[25] Immer noch war es Edmund Schulthess, der diese Interventionspolitik prägte und gegenüber der Öffentlichkeit verteidigte. 1934, ein Jahr vor seinem Rücktritt aus dem Bundesrat, erklärte der EVD-Chef noch einmal, weshalb er in seiner Amtszeit so oft auf notrechtliche Mittel gesetzt hatte, und legte dabei Zeugnis von der Regierungsmentalität der Zeit ab:

> «Ich war nicht weniger als dreimal im Laufe einer Tätigkeit von über zwei Jahrzehnten gezwungen, die Wirtschaft in Fesseln legen und unter Aufsicht

zurück

> stellen zu helfen: im Kriege, in der Nachkriegskrise und in der gegenwärtigen Weltkrise. Während Juristen über die Zulässigkeit dieses Vorgehens zu philosophieren Zeit haben, musste ich im Interesse der Aufrechterhaltung unserer Wirtschaft ohne Verzug handeln, sollte diese nicht zusammenbrechen und unser Land einem Chaos entgegengehen. Wir haben aus Notrecht gehandelt, das bestehen muss, und sollten wir es aus den Sternen holen müssen.»[26]

An die «kleinen» Ermächtigungen im Zuge der Weltwirtschaftskrise schloss fast nahtlos der Vollmachtenbeschluss bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs an, mit dem die Regierung erneut zum Erlass von Gesetzen ermächtigt wurde und dies mit den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs auch ausgiebig tat.[27] Es lassen sich im Licht dieser Entwicklung gute Gründe anführen, nicht von mehreren getrennten, sondern von einem einzigen Vollmachtenregime vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur – gegen den Willen von Regierung und Parlament erfolgten – Beschränkung des dringlichen Bundesbeschlusses im September 1949 und der Aufhebung der letzten Noterlasse Anfang der 1950-Jahre zu sprechen.[28] Aus dem «diskussionslos» beschlossenen Ausnahmezustand des August 1914 war in der bewegten ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts also gewissermassen ein notrechtlicher Normalzustand der schweizerischen Politik geworden.[29]

Darüber hinaus legte das schweizerische Parlament beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs das Fundament für einen bis heute bestehenden und juristisch anerkannten Anspruch des Bundesrats, in Situationen, in denen er staatliche Interessen unmittelbar bedroht sieht, die bestehende Rechtsordnung zu überwinden und in eigener Verantwortung politische Entscheidungen zu treffen.[30] Das Notrecht der Exekutive wirkt so bis in die Gegenwart. Es wurde beispielsweise nach den Anschlägen vom 11. September 2001 angewandt, als der Bundesrat per Verordnung das Terrornetzwerk al-Qaida verbot.[31] Im Zuge der Finanzkrise von 2008 ging er nach dem gleichen Prinzip vor, indem er der gestrauchelten Grossbank UBS wegen ihrer «besonderen systemischen Bedeutung» mit einem Milliardenbetrag unter die Arme griff.[32] Beide sogenannten Polizeinotverordnungen stützten sich allerdings nicht auf eine extrakonstitutionelle Ermächtigung durch das Parlament, wie sie zu Beginn des Erstens Weltkriegs geschehen war, sondern auf die Verfassungsartikel 184 und 185.[33] Trotz dieses wesentlichen Unterschieds sind in solchen Erlassen die Herrschaftstechniken des Vollmachtenregimes und die Bereitschaft des Bundesrats zu einer notrechtlichen Massnahmenpolitik auch hundert Jahre nach dem Ersten Weltkrieg noch wirksam. Notverordnungen wie die von 2001 und 2008 haben denn auch eine neue Debatte über Gewaltenteilung, Rechtsstaat und politische Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Situationen ausgelöst. Der Blick auf Geschichte und Gegenwart, auf die Schweiz und den Rest der Welt zeigt, dass die Anwendung von Notrecht, das Regieren per Exekutiverlass und die Partizipation am politischen Prozess in Krisensituationen höchst relevante und kritisch zu betrachtende Probleme bleiben.[34]

zurück

Dank

Die Arbeit an einer historischen Dissertation mag zu weiten Teilen aus der Auseinandersetzung des Individuums mit Literatur, Quellen und den eigenen Gedanken im stillen Kämmerlein bestehen. Und doch wäre so ein Unterfangen nicht möglich ohne Zusammenarbeit, Inspiration und Freundschaft. Danken möchte ich aus diesem Grund allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Sinergia-Projekts «Die Schweiz im Ersten Weltkrieg – Transnationale Perspektiven auf einen Kleinstaat im Totalen Krieg», in dem diese Dissertation entstanden ist. Insbesondere Cédric Cotter, Anja Huber, Maria Meier, Sebastian Steiner und Florian Weber, die mir während der letzten Jahre nicht nur mit ihrer fachlichen Kompetenz, Zeit und Geduld, sondern auch mit Rat und Tat zur Seite standen. Des Weiteren gebührt mein Dank all jenen, die mich zwischen Zürich, Luzern und Bern bei Recherche und Redaktion unterstützt haben, namentlich Simon Bundi, Pierre Eichenberger, Manuela Gertsch, Simon Hofmann, Andreas Kley, Michael Koller, Konrad J. Kuhn, Lea Moliterni, Roman Rossfeld, Gianna Virginia Weber, Roman Wild, Eva Maria von Wyl und Dorothe Zimmermann. Besondere Dankbarkeit möchte ich ausserdem meinen Geschwistern Susanna und Pascal sowie meinen Eltern Adelheid und Felix ausdrücken. Ohne sie wäre dieses Buch nicht entstanden.

zurück

Anmerkungen

1. Kapitel

1 Vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 103 f., und Kapitel 4.3. Zur Schlacht um Verdun vgl. Krumeich, Verdun, S. 943 f.; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 437.
2 Vgl. Eine magistrale Rede, in: NZZ, 14. März 1916, Erstes Abendblatt; 2. Neutralitätsbericht, S. 119. Zu Datum und Quelle der Neutralitätsberichte siehe Tab. 2.
3 BAR, E1301#1960/51#176*, Giuseppe Motta, Auszug aus der Rede des Herrn Bundesrat Motta, 14. März 1916, S. 2 f.; vgl. zur politischen Rede im Ersten Weltkrieg Kley, Demonstration, S. 199 f. Allfällige Hervorhebungen sowie Fehler in Orthografie und Grammatik von Zitaten sind im Folgenden aus den Originalquellen übernommen worden.
4 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 5.
5 Vgl. Marti, Verordnungsrecht, S. 21; Reich, Demokratie, S. 132.
6 Vgl. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 265.
7 Diese Arbeit ist zusammen mit fünf weiteren Dissertationen im Rahmen des Sinergia-Forschungsprojekts «Switzerland in the First World War. Transnational Perspectives on a Small State in Total War» des Schweizerischen Nationalfonds entstanden. Vgl. Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Schweiz im Ersten Weltkrieg, www.fsw.uzh.ch/de/personenaz/tanner/aktuell/abgeschlossen/schweizweltkrieg1/teilprojekte.html, 1. Januar 2019.
8 Agamben, Ausnahmezustand, S. 8; vgl. Suter, Notrecht, S. 1; Kiener, Notrecht, S. 462. Für einen begriffsgeschichtlichen Überblick im deutschen Sprachraum seit 1800 vgl. Boldt, Ausnahmezustand, S. 354–371, für eine semantische Erschliessung vgl. Holzinger, Regel, S. 33–37; Trümpler, Notrecht, S. 1–26. Zur Verwendung im aktuellen Diskurs vgl. Philipp Loser, «Ich will Notrecht!», in: tagesanzeiger.ch, 29. März 2016, www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ich-will-Notrecht/story/12215478.
9 Vgl. Boldt, Ausnahmezustand, S. 357.
10 Bluntschli, Statsrecht, S. 112.
11 Bethmann Hollweg, Reichstagsrede, S. 728. Der deutsche Reichskanzler bezog sich hier nicht auf inneres, sondern auf äusseres Notrecht, um die völkerrechtswidrige Invasion in Belgien am 3. August 1914 zu rechtfertigen. Pate stand das juristische Prinzip «Necessitas non habet legem», vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 110; Grelling, J'accuse, S. 172; Kohler, Not, S. 1 f.; Agamben, Ausnahmezustand, S. 33; Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 352; Desierto, Necessity, S. 63.
12 Vgl. Casanova, Diktatur, S. 77 f. Zum Zitat vgl. Lazar, Emergency, S. 61.
13 Vgl. ABB Nationalrat 1919, S. 135; Hoffmann, Rede, S. 42; Jèze, Exécutif, S. 65.
14 Bluntschli, Statsrecht, S. 113. Die Voraussetzungen hierfür lassen sich als «Staatsnotstand» bezeichnen, vgl. Casanova, Diktatur, S. 192.
15 Kley, Geschichte, S. 198. Zu weiteren Inhalten des Begriffs vgl. Trümpler, Notrecht, S. 1 f.
16 Bluntschli, Statsrecht, S. 117; vgl. zur Kritik an dieser Konzeption Boldt, Ausnahmezustand, S. 369 f.
17 Vgl. dazu auch Zoller, Notverordnung, S. 121.
18 Vgl. Schmitt, Theologie, S. 14; Honig, Emergency, S. 89; Wildt, Transformation, S. 3 f.; Kley, UBS-Rettung, S. 123.
19 Schmitt, Diktatur, S. 18; vgl. Agamben, Ausnahmezustand, S. 42; Lazar, Emergency, S. 2 f.; Voigt, Ausnahmezustand, S. 10 f.
20 Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 341; vgl. Boldt, Ausnahmezustand, S. 371 f., sowie Kapitel 3.2.
21 Schmitt, Theologie, S. 9. Dass sich der Notstand nicht genau bestimmen und die dann notwendigen Massnahmen nicht eingrenzen liessen, betonte auch Bluntschli, Statsrecht, S. 117.

22 Vgl. dazu auch Bundesrat Ludwig Forrers Bezeichnung der Schweizer Verfassung als «Schönwetter-Programm», zitiert in Aubert, Bundesstaatsrecht, S. 737.
23 Schmitt, Theologie, S. 13; vgl. Rauh/Schumann, Ausnahmezustände, S. 10 f.; Boldt, Ausnahmezustand, S. 373.
24 Rossiter, Dictatorship, S. 3.
25 Ebd., S. 4; vgl. S. 8.
26 Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 341; vgl. Lüdtke/Wildt, Staats-Gewalt, S. 15.
27 Vgl. Agamben, Ausnahmezustand, S. 13; vgl. Boldt, Ausnahmezustand, S. 375.
28 Agamben, Ausnahmezustand, S. 9; vgl. Beckett, Politics, S. 94; Holzinger, Regel, S. 54 f.; Voigt, Ausnahmezustand, S. 9.
29 Agamben, Ausnahmezustand, S. 42; vgl. Lüdtke/Wildt, Staats-Gewalt, S. 35 f.
30 Rauh/Schumann, Ausnahmezustände, S. 22; vgl. als aktuelle Beispiele Inga Rogg, Türkei verhängt Ausnahmezustand, in: NZZ, 21. Juli 2016; «Ausnahmezustand» in Frankreich – Was heißt das?, in: Welt.de, 14. November 2015, www.welt.de/politik/ausland/article148847901/Ausnahmezustand-in-Frankreich-Was-heisst-das.html; Venezuela. Oberstes Gericht billigt Ausnahmezustand, in: FAZ.net, 20. Mai 2016, www.faz.net/aktuell/politik/ausland/amerika/venezuela-oberstes-gericht-billigt-maduros-ausnahmezustand-14243251.html; Nils Markwardt, Griechenland im Ausnahmezustand, in: Zeit Online, 2. Februar 2015, www.zeit.de/kultur/2015-02/griechenland-postdemokratie-tsipras; Obama, Letter, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/10/letter-president-continuation-national-emergency-with-respect-certain-te. Zur Kritik an Agamben vgl. Rauh/Schumann, Ausnahmezustände, S. 12; Holzinger, Regel, S. 59 f.
31 Vgl. Rauh/Schumann, Ausnahmezustände, S. 7 f.; Lemke, Dispositiv, S. 309; Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 344.
32 Der Begriff hat sich in der Schweiz als Bezeichnung für notrechtliche Sonderbefugnisse und Ausnahmezustände etabliert, vgl. beispielsweise Rudolf Stamm, Bagdad im Visier der amerikanischen Rechten, in: NZZ, 23. November 2001.
33 Vgl. ABB, Ständerat 1940, S. 88; Oprecht, Bewährung, S. 5; Huber, Notrechtsgesetzgebung, S. 42; Pestalozzi, Notgesetzgebung, S. 97; Giacometti, Vollmachtenregime, S. 9; Kley, Vollmachtenregime, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php. Der «Grütlianer» verwendete den Begriff bereits zu Beginn der Zwanzigerjahre, danach tauchte er aber erst 1939 wieder auf, vgl. Das künftige Ausnahmerecht in Zollsachen, in: Grütlianer, 8. Mai 1923. Zoller, Notverordnung, S. 72, spricht 1928 vom «Regime der außerordentlichen Vollmachten». Zur Rezeption im Ausland vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 66; Scheuner, Erfahrungen, S. 129.
34 Giacometti, Vollmachtenregime, S. 60. In diesem Sinne bezeichnete Giacometti auch den Ausnahmezustand des Ersten Weltkriegs sowie die notrechtlichen Kompetenzen des Bundesrats in der Weltwirtschaftskrise als «Vollmachtenregime», Letzteres aber als «nicht politisch gerechtfertigt», Giacometti, Vollmachtenregime, S. 57; vgl. Kapitel 7.2. Zu Giacomettis Auseinandersetzung mit dem Notrecht vgl. Küffer, Kritik, S. 197; Kley, Stampa, S. 270 f.
35 Giacometti, Vollmachtenregime, S. 13; vgl. Kägi, Entwicklung, S. 200.
36 Vgl. Giacometti, Vollmachtenregime, S. 64 und 70–76.
37 Vgl. Kreis, État, S. 72 f., und Kälin, Aspekte, S. 93, zum Vollmachtenregime des Zweiten Weltkriegs.
38 Giacometti, Vollmachtenregime, S. 13; vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 789. Giacometti hatte sich bereits vor dem Zweiten Weltkrieg wiederholt mit dem Notrecht auseinandergesetzt, erstmals noch weniger kritisch zu Beginn der Zwanzigerjahre in Giacometti, Verfassungsrechtsleben, S. 340. Vgl. hierzu Küffer, Kritik, S. 40.
39 Diese Bezeichnung etablierte sich bereits kurz nach Kriegsausbruch für alle auf die Vollmachten gestützten Erlasse sowie solche der Kantone. Alternative Bezeichnungen waren «Kriegsverordnung», «Notverordnung» oder «Notgesetz», vgl. 1. Neutralitätsbericht, S. 741; Baer, Kriegs-Verordnungen, S. IV; Volmar, Notgesetze, S. III; Geschäftsbericht 1915, S. 64. Vgl. ausserdem Reich, Demokratie, S. 145.
40 Vgl. Lauth, Regime, S. 124; Merkel, Systemwandel, S. 104 f.; Merkel, Systemtransformation, S. 63 f.
41 Vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 357.

zurück

42 Fueter, Schweiz, S. 265 f.
43 Vgl. Greyerz, Bundesstaat, S. 1162; Kley, Geschichte, S. 117 und 200; Vatter, System, S. 522; Tanner, Staat, S. 246; Neidhart, Plebiszit, S. 205 f.; Sauser-Hall, Guide, S. 77; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 678; Kury, Fremde, S. 108; Gruner, Einfluss, S. 335; Degen, Mitregieren, S. 150 f.; Müller, Sicherheit, S. 190; Tribelhorn, Der taumelnde Kleinstaat, S. 17; Farago, Verbände, S. 2; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 51 f.; Cottier, Wirtschaftsliberalismus, S. 188. Dagegen stufen Gruner, Wirtschaftspolitik, S. 38, und Hettling, Bürgerlichkeit, S. 261, den Einfluss des Ersten Weltkriegs auf das politische System als relativ gering ein. Zimmermann, Wirtschaftspolitik, S. 40, und Jost, Bedrohung, S. 738, betonen die bereits vor 1914 bestehenden Tendenzen hin zu einem stärkeren Zentralstaat.
44 Zum Konzept des «politischen Systems» in der Politikwissenschaft vgl. Merkel, Systemwandel, S. 106 f. Zu den Eigenschaften des politischen Systems der Schweiz vgl. Vatter, System, S. 41; Linder, Demokratie, S. 295 f.; Lijphart, Patterns, S. 35 f.
45 Vgl. Keynes, Laissez-faire, S. 35; Stucki, Kriegswirtschaft, S. 304 f., und Kapitel 5.3.
46 Für bereits sehr frühe Bilanzen der Staatstätigkeit im Ersten Weltkrieg vgl. Lederer, Organisation, S. 122; Gygax, Wirtschaftspolitik, S. 186. Vgl. darüber hinaus Turner, Challenge, S. 174 f.; Supple, Economies, S. 322; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 205; Hobsbawm, Extremes, S. 46; Ferguson, Krieg, S. 250; Creveld, Rise, S. 238 f.; Reinhard, Staatsgewalt, S. 467 f.; Ziebura, Weltwirtschaft, S. 15; Becker, Heads, S. 31 f.; Shotwell, History, S. 7; Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 333; Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 220; Balderston, Mobilization, S. 224; Maier, Recasting, S. 43; Tanner, Bundeshaushalt, S. 40; Tanner/Groebner/Guex, Kriegswirtschaft, S. 14; Lanter, Finanzierung, S. 63; Horne, Mobilizing, S. 16; Horne, Public Opinion, S. 279 f.; Kruse, Systementwicklung, S. 87.
47 Zu aktuellen interdisziplinären Perspektiven in der Rechtsgeschichte vgl. Tanner, Kraft, S. 13 f.; Segesser, Rechtsgeschichte, S. 114 f.
48 Vgl. Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 9.
49 Mit dem Begriff (auch «war policy») wird üblicherweise die militärische Aussenpolitik der kriegführenden Staaten bezeichnet, verschiedene Autoren haben aber auch auf innenpolitische Aspekte hingewiesen, vgl. Zurlinden, Weltkrieg, Bd. 1, S. 328; Grimm, Geschichte, S. 192 f.; Rossiter, Dictatorship, S. 162; Turner, Challenge, S. 167; Kruse, Systementwicklung, S. 56; Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 18; Mommsen, Weltkrieg, S. 13.
50 Rauh/Schumann, Ausnahmezustände, S. 9. Für einen aktuellen Literaturüberblick vgl. Lazar, Emergency, S. 1; Holzinger, Regel, S. 30; Beckett, Politics, S. 85 f. Als Einstieg ins Thema eignen sich die von Rüdiger Voigt beziehungsweise von Alf Lüdtke und Michael Wildt herausgegebenen Sammelbände «Ausnahmezustand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur» (2013) und «Staats-Gewalt. Ausnahmezustand und Sicherheitsregimes» (2008).
51 Erstausgabe: The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship, New York 1941.
52 Wildt, Transformation, S. 2; vgl. Schale, Fraenkel, S. 150.
53 Fraenkel, Doppelstaat, S. 55. Konkret gemeint war die «Reichstagsbrandverordnung» vom 28. Februar 1933, vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 375; Wildt, Gewalt, S. 226.
54 Wildt, Transformation, S. 3.
55 Vgl. Fraenkel, Doppelstaat, S. 193.
56 Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 375, weist wie Ernst Fraenkel selbst darauf hin, dass der Sozialwissenschaftler Emil Lederer bereits zu Beginn des Ersten Weltkriegs ein Nebeneinander von politischer und staatsrechtlicher Ordnung festgestellt hatte, vgl. Lederer, Soziologie, S. 373; Fraenkel, Doppelstaat, S. 220. Zudem war der «Doppelstaat» in vielerlei Hinsicht eine Antwort Fraenkels auf Carl Schmitts Theorie der Diktatur, vgl. Wildt, Transformation, S. 3 f.
57 Das Wort taucht bereits im Titel des Vollmachtenbeschlusses und später wiederholt in den Neutralitätsberichten des Bundesrats auf.
58 Giacometti, Vollmachtenregime, S. 12; vgl. Casanova, Diktatur, S. 158 und 238.
59 Wildt, Transformation, S. 2 f.
60 Vgl. Jann/Wegrich, Phasenmodelle, S. 71–105.
61 Scharpf, Verwaltungswissenschaft, S. 15.
62 Vgl. Jann/Wegrich, Phasenmodelle, S. 86.
63 Weber, Wirtschaft, S. 170.

64 Scharpf, Verwaltungswissenschaft, S. 16; vgl. Fritsch, Marktversagen, S. 358 f., für ein ökonomisches Modell der Bürokratie.
65 Zu den Versprechungen und Grenzen der politischen Sozialforschung vgl. Raphael, Verwissenschaftlichung, S. 178.
66 Vgl. Zurlinden, Schweizer, S. 8; Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. IX; Marc Tribelhorn, Alles andere als eine Insel, in: NZZ, 23. August 2014.
67 Als Einstieg hierzu eignet sich der von Valentin Groebner, Sébastien Guex und Jakob Tanner herausgegebene Sammelband «Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege» (2008), insbesondere Feldman, Economics, S. 92, und Tanner/Groebner/Guex, Kriegswirtschaft, S. 16 f. Vgl. darüber hinaus Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 220; Ullmann, Finance, S. 408; Turner, Challenge, S. 174; Supple, Economies, S. 320; Eloranta, History, S. 109 f.; Broadberry/Harrison, Economics, S. 30 f.; Balderston, Mobilization, S. 225 f. Zu den Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftspolitischer Intervention durch den Staat im Allgemeinen vgl. Fritsch, Marktversagen, S. 132 und 370.
68 Vgl. Raphael, Verwissenschaftlichung, S. 167 f. und 187; Raphael, Recht, S. 79; Stehr/Grundmann, Expertenwissen, S. 80; Gehlen, Verbandsgeschichte, S. 13; Vatter, System, S. 259; Fritsch, Marktversagen, S. 364 f.; Luhmann, Politik, S. 161 f. Für den Hinweis auf politisches Handeln ausserhalb der staatlichen Institutionen danke ich Dorothe Zimmermann.
69 Zur Rolle von Experten und Lobbyisten in der schweizerischen Politik des frühen 20. Jahrhunderts vgl. Linder, Entwicklung, S. 278 f.; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 60; Studer, Experte, S. 108; Stämpfli, Politiknetzwerke, S. 332; Humair et al., Organisations, S. 118; Gruner, Einfluss, S. 343; Eichenberger, Mainmise, S. 85 f.; Herren/Zala, Experten, S. 106 f.; Gugerli/Tanner, Wissen, S. 307 f., sowie den Sammelband «Lobbying. Die Vorräume der Macht» (2016), insbesondere Hürlimann, Lobbying, S. 26 f.
70 Die Menge an Gesamtdarstellungen und Monografien zum Ersten Weltkrieg ist nach einhundert Jahren historischer Forschung enorm gross und vielgestaltig. Als Überblickswerke und Handbücher jüngeren Datums wurden in dieser Arbeit primär benutzt Leonhard: «Die Büchse der Pandora» (2014); Hirschfeld/Krumeich/Renz: «Enzyklopädie Erster Weltkrieg» (2009); Werber/Kaufmann/Koch: «Erster Weltkrieg» (2014); Strachan: «The Oxford Illustrated History of the First World War» (2014); Horne: «A Companion to World War I» (2010); Tooze: «The Deluge» (2014); Ferguson: «Der falsche Krieg» (2013); Winter: «The Cambridge History of the First World War» (2014). Für weitere Informationen sei an dieser Stelle auf die Bibliografie im Anhang verwiesen.
71 Kuhn/Ziegler, Narrativ, S. 123.
72 Vgl. Kreis, Insel, S. 12; Greyerz, Bundesstaat, S. 1090; Ruffieux, Données, S. 154; Jost, Bedrohung, S. 738; Linder/Wirz, Demokratie, S. 148; Jorio, Weltkrieg, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8926.php.
73 Einen bibliografischen Überblick bis 1949 bietet Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 770 f.
74 Vgl. Huber, Einschränkung, S. 42.
75 Zoller, Notverordnung, S. 72.
76 Huber, Stellung, S. 124 f.
77 Vgl. Favre, Droit, S. 37; Reber, Notrecht, S. 19 f.; Malezieux, Pleins pouvoirs, S. 35; Pestalozzi, Notgesetzgebung, S. 48.
78 Suter, Notrecht, S. 171; Rothenfluh, Notrecht, S. 104 f.; Manuel, Pleins pouvoirs, S. 19 f.; Kapani, Pouvoirs, S. 43; Kull, Notrecht, S. 87; Bühler, Droit, S. 251 f.; Reich, Demokratie, S. 128 f.; Casanova, Diktatur, S. 140; Küffer, Kritik, S. 12 f.
79 Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 665 f.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 264. Vgl. ausserdem Kley, Geschichte, S. 117.
80 Vgl. Garner, Law, S. 86; Mandry et al., Recht, S. 6; Rossiter, Dictatorship, S. 3; Strauss, Einführung, S. 1 f.; Ballreich, Staatsnotrecht, S. 193 f.; Oberreuter, Notstand, S. 152. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg hat der Jurist Dietrich Schindler für das SMD eine solche Studie verfasst: BAR, E27#1000/721#8828*, Dietrich Schindler, Der Belagerungszustand, März 1913.
81 Frankreich, die Schweiz, Belgien, die Vereinigten Staaten, Grossbritannien, Italien, Österreich und Deutschland.
82 Vgl. Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 333; Agamben, Ausnahmezustand, S. 13 f.

zurück

83 Vgl. Schmitt, Überblick, S. 252. Auch Giacometti wies mehrfach auf Tingstens Studie hin, vgl. Giacometti, Verfassungsrecht, S. 63; Giacometti, Vollmachtenregime, S. 36.
84 Vgl. Geering, Handel, S. 75, ausserdem Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 11; Frey, Rohstoffversorgung, S. 18; Casanova, Entwicklung, S. 49, sowie die in zwei Bänden erschienene «Autobiographie» der «Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft» des EVD (1920/25).
85 Vgl. Scheurmann, Milchversorgung, S. 21; Egli, Getreideversorgung, S. 173; Lustenberger, Organisation, S. 34; Frey, Fleischpreispolitik, S. 38; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 14.
86 Vgl. Obrecht, Überwachungsgesellschaften, S. 13; Bodenmann, Exporthandel, S. 65; Rast, Stellung, S. 48.
87 Vgl. Broye, Censure, S. 29 f.
88 Vgl. Stucki, Gewerkschaftsbund, S. 152.
89 Vgl. Volkart, Organisationsgewalt, S. 126 f.; Merz, Kreditoperationen, S. 148; Freudiger, Einkünfte, S. 30.
90 Vgl. Zurlinden, Weltkrieg, S. 6; Turmann, Suisse, S. 252; Ruchti, Geschichte, Bd. 1, S. 21 f.; Wagnière, Suisse, S. 96.
91 Zum ebenfalls noch kaum untersuchten Vollmachtenregime des Zweiten Weltkriegs vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 773; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 283 f.; Kreis, Schweiz, S. 31 f.; Kreis, État, S. 72 f.; Kälin, Aspekte, S. 93; Tanner, Bundeshaushalt, S. 70 f.; Greyerz, Bundesstaat, S. 1204; Jost, Bedrohung, S. 795 f.; Jost, Politik, S. 44 f. Die Noterlasse und Organisationsformen der Kriegswirtschaft wurden bereits während des Kriegs dokumentiert, vgl. Lautner/Moser, System, Bd. 1, S. 157. Zu diesem Unterfangen vgl. zudem Kley, Geschichte, S. 198 f.
92 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 174; Neidhart, Plebiszit, S. 27; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 236; Ruffieux, Suisse, S. 22. Ausserdem Jost, Linksradikalismus, S. 30; Senglet, Preispolitik, S. 170; Schoch, Oberstenaffäre, S. 52; Schumann, Regierungssystem, S. 177; Kurz, Dokumente, S. 24 f.; Studer, Staat, S. 7; Schmid, Wirtschaft, S. 90.
93 Für einen bibliografischen Überblick bis 1980 vgl. Jost, Bedrohung, S. 185–189; bis 2008 mit wirtschaftshistorischem Fokus vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 16 f.
94 Vgl. Rapold, Bewährung, S. 180; Zeller, Ruhe, S. 28; Jost, Avantgarde, S. 130; Mattioli, Demokratie, S. 109; Mattioli, Rechte, S. 6; Guex, Politique, S. 333; Brugger, Agrarpolitik, S. 9; Baumann, Bauernstand, S. 290; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 63; Gast, Kontrolle, S. 33; Wigger, Krieg, S. 75; Lüthi, Brotversorgung, S. 44; Kübler, Integration, S. 59; Stämpfli, Politiknetzwerke, S. 332 f.
95 Zu nennen sind hier insbesondere die Sammelbände «Der vergessene Wirtschaftskrieg» (2008), «Der vergessene Krieg» (2014), «14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg» (2014), «Woche für Woche neue Preisaufschläge» (2016), die Gesamtdarstellung «Insel der unsicheren Geborgenheit» (2014) von Georg Kreis sowie die dem Ersten Weltkrieg gewidmete Ausgabe Nummer 63/3 der «Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte» (2013).
96 Zum internationalen Forschungsstand zum Staat im Ersten Weltkrieg vgl. Winter, Essays, S. 672–718.
97 Aus diesem Projekt ist bereits erschienen Weber, Florian: Die amerikanische Verheissung. Schweizer Aussenpolitik im Wirtschaftskrieg 1917/18. Zürich 2016.
98 Zur AS vgl. Germann, Aufkleben, S. 115 f.
99 ABB Nationalrat 1919, S. 136.
100 Baer, Kriegs-Verordnungen, S. III.
101 Es handelte sich dabei um die Fortsetzung eines gleichnamigen Werks, das Ludwig Rudolf von Salis für die Jahre 1891–1902 erstellt hatte, vgl. Kley, Geschichte, S. 112.
102 Ernst Hafter, zitiert in His/Stoos, Protokoll der 55. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins (1920), S. 260a; vgl. BP, Fortsetzung des Schweiz. Bundesrechts von v. Salis, 3. Dezember 1923.
103 Dem Vollmachtenregime im Speziellen ist Abschnitt IV/C des zweiten Bands gewidmet. Noterlasse und deren Hintergründe werden jedoch im ganzen Werk verschiedentlich behandelt, vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 803–1066.
104 Eine Ausnahme bildete jene Sitzung, in der Giuseppe Motta die in der Einleitung zitierte Rede gehalten hat, vgl. Kapitel 4.3; Neidhart, Politik, S. 13.

105 ABB Nationalrat 1920, S. 808.
106 Ebd., S. 809.
107 Für weitere Informationen sei auf die Quellenverzeichnisse verwiesen. Aus Platzgründen wurde bei den digitalisierten Quellen (BBl, BP, ABB, usw.) auf die gesonderte Angabe einer URL verzichtet.
108 Vgl. hierzu Winter, Bibliographical Essays, S. 696; Hirschfeld, Weltkrieg, S. 5; Rietzler, War, S. 835 f. Eine Übersicht über die mehr als 150 publizierten Werke findet sich in Carnegie Endowment for International Peace, Summary, S. 105–113. Für den Hinweis danke ich Daniel Segesser.
109 Die Noterlasse des Deutschen Reichs beispielsweise wurden in einer Reihe publiziert, die im November 1918 schliesslich 48 Bände umfasste, vgl. Waldschütz, Kriegs-Notgesetze Heft 47/48, S. I.
110 Für die Schweiz bilden hierbei die «Historical Statistics of Switzerland Online» und die «Statistischen Jahrbücher» des Bundes die Grundlage, länderübergreifend sind die ursprünglich von Brian Mitchell herausgegebenen «International Historical Statistics» angelegt.
111 Offer, Interpretation, S. 386; vgl. Schwabe, Ende, S. 300; Cabanes, Aftermath, S. 172; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 917; Frey, Weltkrieg, S. 343; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 312; Geering, Handel, S. 49 f.; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 879 f.; Société suisse de surveillance économique, Tableau, S. 37.
112 In dieser Gliederung konvergieren politische und ökonomische Entwicklungen innerhalb der Schweiz mit Ereignissen des allgemeinen Kriegsgeschehens. Vorbild ist das wirtschaftliche Phasenmodell der Schweiz im Ersten Weltkrieg von Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 23–28.
113 Vgl. BRB betr. die Ausgabe von 20-Franken-Banknoten und den gesetzlichen Kurs der Banknoten der schweiz. Nationalbank, 30. Juli 1914 (AS 30/333); Tanner, Bundeshaushalt, S. 35; Reinger, Wechselkurs, S. 2; Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Schlussbericht, S. 61. Zur Zitierweise der Noterlasse siehe S. 324, Anm. 162.
114 Der Beschluss stützte sich auf die Artikel 19 und 23 BG über die Schweizerische Nationalbank, die in «außerordentlichen Fällen» und «Notlage in Kriegszeiten» Änderungen der Geldpolitik erlaubten, vgl. BG über die Schweizerische Nationalbank, 6. Oktober 1905 (AS 22/47). Der Bundesrat berief sich also bereits auf Notrecht und erwähnte den Erlass auch so im ersten Neutralitätsbericht. Er wurde ausserdem von Fritz Baer in die Sammlung der «Kriegs-Verordnungen» (Nr. 74) aufgenommen, vgl. hierzu Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 663.

Kapitel 2

1 «Mögen die Konsuln zusehen, dass der Staat keinen Schaden nehme», zitiert in Rossiter, Dictatorship, S. 27.
2 Kennan, Decline, S. 3.
3 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, S. 985.
4 Vgl. Hobsbawm, Extremes, S. 5 f.
5 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, S. 3.
6 Faucherre, Pflichten, S. 97; vgl. Stucki, Kriegswirtschaft, S. 304.
7 Geyer, War, S. 159 f.; Kroener, Militär, S. 77; vgl. Hobsbawm, Empire, S. 6.
8 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 70; Hobsbawm, Empire, S. 6.
9 Vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 11.
10 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 10.
11 So die These des ab 1910 in 15 Sprachen übersetzten Bestsellers «The Great Illusion» (deutscher Titel: «Die falsche Rechnung») des britischen Publizisten und späteren Friedensnobelpreisträgers Norman Angell. Vgl. hierzu Tanner, Krieg, S. 16.
12 Mommsen, Weltkrieg, S. 21; vgl. Maier, Leviathan, S. 207. Zum Weg in diesen Krieg vgl. die konzise Darstellung in Hobsbawm, Empire, S. 309–327.
13 August Bebel, Reichstagsdebatte zur zweiten Marokkokrise, 1911, zitiert in Luxemburg, Krise, S. 8. Vgl. dazu Mommsen, Weltkrieg, S. 7 f.; Hobsbawm, Empire, S. 332. Bemerkenswert auch

zurück

die Fülle nach 1900 publizierter Literatur, die sich mit den ökonomischen Folgen eines europäischen Kriegs auseinandersetzte, in Jöhr, Volkswirtschaft, S. 241–243.

14 Beckmann, Briefe, S. 90.

15 Janz, Krieg, S. 34.

16 Zurlinden, Weltkrieg, Bd. 1, S. 19, widmet dem Thema bereits 1917 ein Kapitel voll scharfer Kritik, eindrücklicher Beschreibungen des Kriegsgeschehens und seiner Folgen für die Gesellschaft. Zu den Kriegserwartungen aus historischer Sicht vgl. Janz, Krieg, S. 34–40; Strachan, Arms, S. 103–162; Münkler, Krieg, S. 229–247; Mommsen, Weltkrieg, S. 10 und 24; Clark, Sleepwalkers, S. 237 f.; Maier, Leviathan, S. 212, mit weiteren Literaturangaben. Vergleichbare Haltungen registriert Jost, Avantgarde, S. 67 und 108 f., auch in der Schweiz, beispielsweise bei Carl Hilty, Ernest Bovet und Robert de Traz. Vgl. dazu auch Kreis, Insel, S. 20 f.

17 Zurlinden, Weltkrieg, Bd. 1, S. 32. Vgl. dazu Weber, Wirtschaft, S. 665; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 127–146; Mommsen, Weltkrieg, S. 35.

18 Wenn im Folgenden von den Staaten der «Entente» die Rede ist, sind damit Frankreich, Grossbritannien und Russland als Mitglieder der ursprünglichen «Triple Entente» gemeint. Dieses Bündnis wurde durch Kriegseintritte im Verlauf des Konflikts erweitert, vor allem um Italien und die USA, wobei sich die Bezeichnung «Alliierte» durchsetzte. Analog traten aufseiten der «Mittel-» oder «Zentralmächte» Deutschland und Österreich-Ungarn das Osmanische Reich und Bulgarien in den Krieg ein, vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 51 f.

19 Redaktion, Dennoch!, S. 286.

20 Ebd., S. 286–288.

21 Prominent beispielsweise Thomas Mann, der sich vom «grossen Wetter», das über die Welt hereingebrochen war, zu Kriegsbeginn noch einige Reinigungskraft erhoffte: Mann, Friedrich, S. 13. Einen ähnlichen Ton schlug Kurt Tucholsky Ende Juli 1914 an: «Nun aber soll es kommen, das erlösende Gewitter, reinigend, beglückend.» Zitiert in Hosfeld, Tucholsky, S. 23.

22 Charles-Ferdinand Ramuz, A propos de tout, in: Gazette de Lausanne, 2. August 1914.

23 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 5.

24 Der Einfachheit halber und in Übereinstimmung mit der Forschungsliteratur werden die Bezeichnungen «Norddeutscher Bund», «Deutsches Reich» sowie die während des 19. Jahrhunderts zum Teil noch unabhängigen deutschen Staaten unter dem Begriff «Deutschland» beziehungsweise «deutsch» zusammengefasst, obwohl ein Staat mit diesem Namen erst seit 1871, streng genommen sogar erst seit 1949 existiert.

25 Die Hintergründe und Ereignisse, die Europa in den Weltkrieg führten, hat jüngst Christopher Clark dargestellt. Vgl. hier Clark, Sleepwalkers, S. 551 f.

26 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 7.

27 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 7.

28 Vgl. Tribelhorn, Kleinstaat, S. 17.

29 Die Wahl dieser Stationen orientiert sich sowohl an der von Ruffieux, Schweiz, S. 9 f. vorgeschlagenen Periodisierung als auch an Charles Maiers Etappen auf dem Weg zum modernen Staat sowie eigenen Überlegungen in Hinsicht auf die Entwicklung des Bundesstaats bis zum Ersten Weltkrieg.

30 Aus der historiografischen Fülle, die sich für einen solchen Überblick anbietet, sei hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf die Standardwerke jüngeren Datums von Hans von Greyerz: «Der Bundesstaat seit 1848» (1980), Roland Ruffieux: «Schweiz des Freisinns» (1983), Alfred Kölz: «Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte» (2004), Andreas Kley: «Verfassungsgeschichte der Neuzeit» (2008), Regina Wecker: «Neuer Staat – neue Gesellschaft» (2014), Jakob Tanner: «Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert» (2015) hingewiesen, die für dieses Kapitel massgeblich waren. Wie die politische und staatsrechtliche Geschichte der Schweiz zur Zeit des Ersten Weltkriegs dargestellt wurde, illustrieren Jakob Schollenberger: «Die Schweiz

seit 1848» (1908), Walther Burckhardt: «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung» (1914) und Paul Seippel: «La Suisse au dix-neuvième siècle» (1899–1901).

31 Maier wählt diese Bezeichnung in Abgrenzung und Weiterentwicklung des «Leviathan» von Thomas Hobbes, der damit 1651 den monarchischen Staat der frühen Neuzeit theoretisch begründete.

32 Maier, Leviathan, S. 40.

33 Ebd., S. 38.

34 Ebd., S. 37 f.

35 Osterhammel, Verwandlung, S. 777.

36 Vgl. Maier, Leviathan, S. 114 f. und 119 f.

37 Vgl. ebd., S. 111.

38 Vgl. Bucher, Bundesverfassung, S. 991 f.; Brügger, Kompetenzverteilung, S. 21–23. Die Regeln, denen sich die Kantonsverfassungen seit 1848 zu unterziehen hatten, wurden in Artikel 6 der Bundesverfassung festgelegt, vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 6.

39 Grundlage hierfür waren das «BG über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates» vom 16. Mai 1849 sowie dasjenige «über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten» vom 9. Dezember 1850. Weitere Gesetze ordneten die einzelnen Bundeskompetenzen und deren Finanzierung. Vgl. Bucher, Bundesverfassung, S. 996–1014; Aubert, Bundesversammlung, S. 44; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 482–491.

40 Laut dem Artikel 1 der Bundesverfassung waren die Gliedstaaten auch weiterhin «souverän, soweit diese Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt wurde», Bucher, Bundesverfassung, S. 995; vgl. zur Entstehungsgeschichte Burckhardt, Kommentar, S. 36.

41 Kley, Bundesverfassung, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php.

42 Ruffieux, Schweiz, S. 18.

43 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 8.

44 Jost, Avantgarde, S. 27.

45 Bouquet, Liberalismus, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17459.php.

46 Vgl. Tanner, Patrioten, S. 569 f. und 615; Rietmann, Liederlich, S. 55 f.; Mattioli, Schweiz, S. 74.

47 Vgl. Kley, Geschichte, S. 55 f.; Ruffieux, Schweiz, S. 16 f.

48 Maier, Leviathan, S. 107; vgl. Hobsbawm, Empire, S. 27 f.

49 Ruffieux, Schweiz, S. 35.

50 Vgl. Bundesgesez über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft vom 28. Juli 1852, in: Amtliche Sammlung der Bundesgeseze und Verordnungen, Bd. 3 (1853), S. 170. Vgl. dazu Koller, Fortschritt, S. 68 f.; Ruffieux, Schweiz, S. 21 f. und 31 f.

51 Den zeitgenössischen Begriff wählte unter anderen Gottfried Keller 1861 in einem Beitrag für das «Zürcher Intelligenzblatt», zitiert in Kriesi, Gottfried Keller, S. 267.

52 Vgl. Wehrli, Bundesbarone, S. 8 und 21 f.

53 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 19 f.

54 Vgl. Schudnagies, Belagerungszustand, S. 35.

55 Kiener, Notrecht, S. 463; vgl. dazu Kull, Notrecht, S. 52–59.

56 Suter, Notrecht, S. 36; zu den Hintergründen des Konflikts vgl. Bonjour, Neutralität, Bd. 1, S. 319–332.

57 Suter, Notrecht, S. 37.

58 Kley, Vollmachtenregime, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php; vgl. Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, S. 584 f.

59 Suter, Notrecht, S. 37 f.; vgl. Casanova, Diktatur, S. 133 f.

60 Bericht des schweizerischen Bundesrathes an die Bundesversammlung, 29. Juli 1849, in: BBl. 1, Bd. II (1849), S. 313.

61 Vgl. Beschluß der schweizerischen Bundesversammlung über die in den gegenwärtigen Verhältnissen vom Bundesrath getroffenen und noch zu treffenden Maßregeln, 8. August 1849, in: BBl. 1, Bd. II (1849), S. 408; Suter, Notrecht, S. 47 f.

62 BB vom 5. Mai 1859, in: BBl. 11, Bd. I (1859), S. 529.

63 Zu den historischen Zusammenhängen, den notrechtlichen Massnahmen und den parlamentarischen Verhandlungen in der «Tessiner Angelegenheit» vgl. Greyerz, Bundesstaat, S. 1042 f.; Suter, Notrecht, S. 52 f.; im «Neuenburgerhandel» Bonjour, Neutralität, Bd. 1, S. 339–357; Su-

zurück

ter, Notrecht, S. 63 f.; im «Savoyerhandel» Bonjour, Neutralität, Bd. 1, S. 377–393; Suter, Notrecht, S. 86; im Preussisch-Österreichischen Krieg Bonjour, Neutralität, Bd. 1, S. 414–420; Suter, Notrecht, S. 108 f.

64 Vgl. Suter, Notrecht, S. 37 f.

65 Vgl. ebd., S. 66; Casanova, Diktatur, S. 134 f.

66 Zum Beispiel in Form eines Ausnahmezustandsgesetzes, wie es 1912 von Max Huber vorgeschlagen wurde, vgl. BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Motive zu den Entwürfen von Bestimmungen über den Schutz der militärischen Interessen im Krieg oder Kriegsgefahr, 17. Dezember 1912, S. 10.

67 Suter, Notrecht, S. 131.

68 Ebd.

69 Vgl. Kreis, Demokratie, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9926.php; Ruffieux, Schweiz, S. 16.

70 Ruffieux, Schweiz, S. 26 f.

71 Ebd., S. 38.

72 Schaffner, Bewegung, S. 56.

73 Ebd., S. 52.

74 Ebd., S. 54.

75 Vgl. Schaffner, Demokratie, S. 219.

76 Ebd., S. 219 f.

77 Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 23; zu Entstehungsprozess, neuen Bundeskompetenzen und Würdigung vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 599–626.

78 Vgl. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 243 f.

79 Genauer: «Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.» Schollenberger, Bundesverfassung, S. 519.

80 Vgl. Reich, Demokratie, S. 125 f.; Rothenfluh, Notrecht, S. 24 f.; Burckhardt, Kommentar, S. 716–723; Kull, Notrecht, S. 38, und für eine Zusammenstellung der dringlichen Bundesbeschlüsse seit 1874 Schweizerische Bundeskanzlei, Dringliche Bundesbeschlüsse bis 1949, www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_5_01.html.

81 BB betr. Vorkehrungen gegen die Reblaus, 21. Februar 1878 (AS 3/337); vgl. Schollenberger, Eidgenossenschaft, S. 183 f.

82 Rothenfluh, Notrecht, S. 26. Zur Umgehung des Referendums in der Gesetzgebung mittels des dringlichen Bundesbeschlusses vgl. Reich, Demokratie, S. 128.

83 Zu den Ergebnissen der Wahlen 1872 vgl. Ritzmann-Blickenstorfer, Statistik, S. 1044, zur Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche um 1870 vgl. Stadler, Kulturkampf, S. 316–336.

84 In den Wahlen 1872 erreichten die Katholisch-Konservativen im Nationalrat 22, im Ständerat 36 Prozent Sitzanteil, siehe Grafik 2.

85 Vgl. Craig, Geschichte, S. 36 f.

86 Vgl. Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schuze derselben erforderlichen Massregeln, 16. Juli 1870, in: BBl. 22, Bd. III (1870), S. 10. Die politischen beziehungsweise ökonomischen Wirkungen des Kriegs auf die Schweiz werden in Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 9–34, und Jöhr, Volkswirtschaft, S. 22–73, ausführlich dargestellt.

87 Vgl. Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schuze derselben erforderlichen Massregeln, 16. Juli 1870, in: BBl. 22, Bd. III (1870), S. 1.

88 Vgl. ebd., S. 2.

89 BB betr. die Aufrechthaltung der Neutralität der Schweiz vom 16. Juli 1870, in: Amtliche Sammlung der Bundesgeseze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft 10 (1872), S. 203 f.

90 Vgl. Suter, Notrecht, S. 118. Edgar Bonjour geht in seiner Beurteilung weiter, wenn er dem Bundesrat die «Verfügungsgewalt über Heer und Wirtschaft» attestiert: Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 9.

91 Vgl. Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes, in: BBl. 22, Bd. III (1870), S. 221 f.
92 Gemeint waren hiermit die Anwerbung von Freiwilligen, Waffenschmuggel und Propaganda, vgl. Suter, Notrecht, S. 113. Der Fall wird von Walther Burckhardt angeführt in BAR, E27#1000/721#12846*, Walther Burckhardt, An das schweizerische Militärdepartement, 4. September 1913, S. 9. Der Krieg führte zu einer Fluchtbewegung von Menschen und Waren aus Frankreich in die Schweiz, die vor allem für die Infrastruktur eine Herausforderung darstellte, vgl. Jöhr, Volkswirtschaft, S. 42 f.
93 Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes, in: BBl. 22, Bd. III (1870), S. 221 f.
94 Suter, Notrecht, S. 121; vgl. Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 9 f. und 19 f.
95 Aus den Verhandlungen des schweizerischen Bundesrathes, in: BBl. 22, Bd. III (1870), S. 222.
96 Vgl. BBl. 22, Bd. III (1870), S. 6 f.
97 Vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3, S. 326 f.; Maier, Leviathan, S. 151 f.
98 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 56 f.
99 Vgl. für die Schweiz Mattioli, Demokratie, S. 19.
100 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 58 f.
101 Vgl. ebd., S. 59; zu den Schutzzöllen für die Landwirtschaft Greyerz, Bundesstaat, S. 1081 f. Der Schutz der eigenen Wirtschaft durch Zölle war ein nach der «Grossen Depression» international auftretendes Phänomen und markierte laut Hobsbawm, Empire, S. 38 f., das Ende einer «long era of economic liberalism».
102 Vgl. Halbeisen/Lechner, Politik, S. 40 f.
103 Vgl. ebd., S. 43 f.; Jung, Escher, S. 412–417.
104 Bericht der ständeräthlichen Kommission über Traktandum Nr. 12, 9. März 1884, in: BBl. 36, Bd. I (1884), S. 477; vgl. Halbeisen/Lechner, Politik, S. 47 f.
105 Für eine Übersicht über die Subventionsbereiche vgl. Halbeisen/Lechner, Politik, S. 44.
106 Jost, Avantgarde, S. 23; vgl. Stadler, Kulturkampf, S. 561–580.
107 Vgl. Guex, Finanzen, S. 1079; HSSO, Tab. U.45 und Q.16a.
108 Die Einnahmequellen des Bundes wurden vor 1874 durch Artikel 39 der Verfassung geregelt, danach durch Artikel 42; vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 24 f.
109 Vgl. Halbeisen/Lechner, Politik, S. 42 und 45 f.; Rey, Finanzausgleich, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13760.php.
110 Schaffner, Demokratie, S. 213.
111 Kreis, Demokratie, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9926.php.
112 König, Politik, S. 27.
113 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 45 f.
114 König, Politik, S. 24 f.
115 1921 kam dazu noch das Staatsvertragsreferendum, 1949 das resolutive Referendum, 1977 das Referendum zum Beitritt zu supranationalen Organisationen und 2003–2009 die kurzlebige allgemeine Verfassungsinitiative, vgl. dazu Vatter, System, S. 348 f.
116 Vgl. Baumann, Bauernstand, S. 132 f.
117 Zu deren Entwicklung bis ins frühe 21. Jahrhundert vgl. Vatter, System, S. 160–173. Das Trio der Spitzenverbände wurde 1908 noch um den sektorübergreifenden Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen erweitert.
118 Zur Integration des SBV in die Bundespolitik vgl. Baumann, Bauernstand, S. 219–225.
119 König, Politik, S. 29; vgl. Degen, Verbände, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16417.php; Neidhart, Plebiszit, S. 26; Humair et al., Organisations, S. 116 f.; Hürlimann et al., Lobbying, S. 26 f.
120 Vgl. Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Bericht über Handel und Industrie der Schweiz, 1878 ff.
121 Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Jahresbericht 1877/78, zitiert in Hulftegger, Handels- und Industrie-Verein, S. 85.
122 Bücher, Interessenvertretung, S. 372. Auch Vatter, System, S. 161 f. schätzt den Einfluss des SHIV auf den Bundesrat bereits kurze Zeit nach der Gründung als hoch ein.
123 Die wichtigste Organisation der frühen Arbeiterbewegung war der 1838 in Genf gegründete Grütliverein, der sich programmatisch radikal-demokratisch orientierte und dabei zu den spä-

zurück

teren Arbeiterorganisationen in Konkurrenz trat, 1901 aber dennoch mit der SPS fusionierte, vgl. Brandt, Grütliverein, S. 457 f.

124 Vgl. König, Politik, S. 28 f. Zur Bildung der Schweizer Arbeiterorganisationen ausführlicher Behrens, Fragen, S. 40–49; zur internationalen Entwicklung Hobsbawm, Empire, S. 112–141.

125 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 51.

126 Gruner, Parteien, S. 111 f.; vgl. König, Politik, S. 24; Neidhart, Plebiszit, S. 188.

127 Vgl. Eisner, Sprache, S. 62; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 60; Argast, Staatsbürgerschaft, S. 59.

128 Vgl. Ruffieux, Schweiz, S. 95; Maier, Leviathan, S. 42 f.

129 Maier, Leviathan, S. 165.

130 Vgl. ebd., S. 154 f.

131 Vgl. Hobsbawm, Empire, S. 22 f. und 51; Maier, Leviathan, S. 100 f.

132 Vgl. Hobsbawm, Empire, S. 54.

133 Erich Gruner, zitiert in Ruffieux, Schweiz, S. 58.

134 Vgl. Maier, Leviathan, S. 164 f.

135 Vgl. ebd., S. 170; vgl. Hobsbawm, Empire, S. 180.

136 Maier, Leviathan, S. 171 und vgl. S. 172 f.

137 Ebd., S. 181.

138 Vgl. Vatter, System, S. 95; Moser-Léchot, Freisinnig-Demokratische Partei, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17378.php.

139 Vgl. Maier, Leviathan, S. 180.

140 Lincoln, Address, S. 2; vgl. dazu Maier, Leviathan, S. 208, sowie in Bezug auf die Schweiz Schaffner, Demokratie, S. 218.

141 Nullmeier/Wiesner, Policy-Forschung, S. 286.

142 Maier, Leviathan, S. 177.

143 Jost, Avantgarde, S. 11; vgl. König, Politik, S. 24 f.

144 Maier, Leviathan, S. 183 und vgl. S. 208 f.; Hobsbawm, Empire, S. 96 f.

145 Eggenschwyler, Krieg, S. 27 f.

146 Ein frühes Beispiel im rechten Spektrum war die nationalistisch-monarchistische Action française ab 1898, vgl. Nolte, Faschismus, S. 62 f.; Hobsbawm, Empire, S. 159 f. Mit ihr kam auch Gonzague de Reynold in Kontakt, vgl. Mattioli, Demokratie, S. 65.

147 Hobsbawm, Empire, S. 83 und vgl. S. 97.

148 Ruffieux, Schweiz, S. 70.

149 Mattioli, Demokratie, S. 22.

150 König, Politik, S. 28; vgl. Mattioli, Demokratie, S. 17 f.; Hobsbawm, Empire, S. 125 f.

151 Degen, Partei, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17393.php.

152 Vgl. Degen, Arbeiterbewegung, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16479.php; Behrens, Aufbau, S. 77; Jost, Avantgarde, S. 26 f.; Steiner, Militärjustiz, S. 13 f.; Mattioli, Demokratie, S. 19. Zur internationalen Gewerkschaftsbewegung vgl. Maier, Leviathan, S. 212.

153 Behrens, Aufbau, S. 78. Laut König, Politik, S. 29, gab es zwischen 1901 und 1914 insgesamt 30 Militäreinsätze bei Streiks.

154 Zitiert in König, Politik, S. 33; vgl. Mattioli, Demokratie, S. 19 f.; Jost, Avantgarde, S. 78.

155 König, Politik, S. 29 f.; vgl. Hobsbawm, Empire, S. 109 und 134 f., zur internationalen Zunahme der Streikhäufigkeit vor dem Ersten Weltkrieg.

156 König, Politik, S. 32 f.

157 Ruffieux, Schweiz, S. 72.

158 Vgl. Jost, Avantgarde, S. 31–45; Schüepp, Diskussion, S. 169–194.

159 König, Politik, S. 26.

160 Vgl. Wecker, Staat, S. 439; Ruffieux, Schweiz, S. 76; Jost, Avantgarde, S. 18 f.

161 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 208.

162 Vgl. Rapold, Bewährung, S. 29.

163 Vgl. König, Politik, S. 32.

164 Vgl. Schnyder, Zivilgesetzbuch, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30734.php; Kley, Verfassungsgeschichte; S. 256; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 659 f.

165 Vgl. Tanner, Nationalbank, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13747.php; Bordo/James, Nationalbank, S. 34.

zurück

166 Vgl. Jost, Avantgarde, S. 18.
167 Schüepp, Diskussion, S. 83.
168 Vgl. Germann, Bundesverwaltung, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10343.php.
169 Vgl. Durrer, Entwicklung, S. 20.
170 Neujahr 1910, in: NZZ, 1. Januar 1910, Erstes Blatt; vgl. Schüepp, Diskussion, S. 83.
171 Burckhardt, Kommentar, S. 731.
172 Fleiner, Fortbildung, S. 410 f.
173 Schüepp, Diskussion, S. 100 f.; vgl. Jost, Avantgarde, S. 23.
174 Zitiert in Schüepp, Diskussion, S. 90.
175 Hilty, Jahresbericht 1909, S. 415.
176 Horace Micheli, Le parlementarisme en Suisse, S. 563, zitiert in Schüepp, Diskussion, S. 98.
177 Hilty, Jahresbericht 1909, S. 415.
178 Paul Usteri, ABB Ständerat 1913, S. 31 f.; vgl. Schüepp, Diskussion, S. 99.
179 BG über die Organisation der Bundesverwaltung, 26. März 1914 (AS 30/292).
180 Vgl. die Schilderung der militärischen Konfrontationen von 1912 bei Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 47 f., denen das Potenzial zur Auslösung eines «europäischen Konfliktes» beigemessen wurde. Zu Konfliktpotenzial und Krisendynamik seit 1900 vgl. Dülffer, Weg, S. 239 f.; Maier, Leviathan, S. 207.
181 Vgl. Hobsbawm, Empire, S. 9 f.
182 Ruffieux, Schweiz, S. 82, spricht von einem «Bank- oder Börsenimperialismus» beziehungsweise einem «verdeckten Kolonialismus».
183 Jost, Avantgarde, S. 17; vgl. Ernst/Wigger, Innovation, S. 111 f. Die «crisis of bourgeois liberalism» nach der Wirtschaftskrise der 1870er-Jahre ist eines der Leitmotive von Hobsbawms Darstellung des «Age of Empire», dem letzten Teil seiner Trilogie zum «long nineteenth century», vgl. Hobsbawm, Empire, S. 10, ausführlicher S. 188 f.
184 Vgl. Greyerz, Bundesstaat, S. 1074; Moser-Léchot, Freisinnig-Demokratische Partei, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17378.php.
185 Jost, Avantgarde, S. 18.
186 Ebd., S. 20.
187 Vgl. Müller, Sicherheit, S. 166 f.; Jost, Avantgarde, S. 79.
188 Jost, Avantgarde, S. 23; vgl. König, Politik, S. 30 f.; Hobsbawm, Empire, S. 137 und 189.
189 Gruner, Parteien, S. 73.
190 Hobsbawm, Empire, S. 40.
191 Gruner, Wirtschaftspolitik, S. 47; vgl. Hobsbawm, Empire, S. 103.
192 Jost, Avantgarde, S. 25.
193 Ebd., S. 28 f.; vgl. Maier, Leviathan, S. 208 f.
194 Jost, Avantgarde, S. 25.
195 Hilty, Fin de Siècle, S. 12.
196 De Reynold, Besoin de l'ordre, S. 11, zitiert und übersetzt in Jost, Avantgarde, S. 15.
197 Schaffner, Bewegung, S. 1; vgl. Schaffner, Demokratie, S. 222 f.; Tanner, Geschichte, S. 14 f.
198 Vgl. Rappard, Initiative, S. 349 f.
199 Vgl. Schaffner, Bewegung, S. 4; Gross, Volksrechte, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48664.php zur Rezeption der politischen Schweiz im 20. Jahrhundert. Umfangreiche positive Darstellungen der politischen Zustände in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg stammen beispielsweise von Henry Lloyd (A Sovereign People, 1907), Charles Seignobos (Histoire politique de l'Europe contemporaine, 1908) und John Vincent (Government in Switzerland, 1900).
200 Jaeger, Liberalismus, S. 12.
201 Rappard, Recall, S. 110 und vgl. S. 118–121 für die bibliografischen Angaben der erwähnten Publikationen.
202 Maier, Leviathan, S. 201.
203 Agamben, Ausnahmezustand, S. 14; vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 341.
204 Carl Friedrich, zitiert in Agamben, Ausnahmezustand, S. 15; vgl. die Zusammenstellung unter BAR, E27#1000/721#8828*, Dietrich Schindler, Der Belagerungszustand, März 1913.
205 Vgl. Schwegmann, Notstand, S. 430 f.; Maier, Leviathan, S. 206; Boldt, Ausnahmezustand, S. 370.

zurück

206 Vatter, System, S. 262; vgl. dazu auch Reich, Demokratie, S. 127 f.
207 Vgl. Bericht der ständeräthlichen Kommission, betreffend Rechnungen über Truppenaufgebote, sowie das Kommissariatswesen, in: BBl. 25, Bd. I (1873), S. 277.
208 Suter, Notrecht, S. 126.
209 Ebd., S. 127; vgl. dazu Casanova, Diktatur, S. 135 f.
210 Suter, Notrecht, S. 128. Ähnlich argumentierte Carl Schmitt gegen die Festlegung der Kompetenzen der Exekutive im Ausnahmezustand, vgl. Kapitel 1.4.
211 Vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 1.
212 Zur Biografie Hubers bis zum Ende des Ersten Weltkriegs vgl. Grossi, Huber, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15770.php; Thürer, Huber, S. 69–80. Selbstzeugnisse über die Zeit vor und während des Weltkriegs finden sich in Huber, Denkwürdigkeiten, S. 61–99.
213 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Motive zu den Entwürfen von Bestimmungen über den Schutz der militärischen Interessen im Krieg oder Kriegsgefahr, 17. Dezember 1912, S. 3.
214 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Motive zu den Entwürfen von Bestimmungen über den Schutz der militärischen Interessen im Krieg oder Kriegsgefahr, 17. Dezember 1912, S. 1; vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 4 f.
215 Vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 5 f. und 13 f. Huber erwähnt ausserdem die «Kriegsgefahr» während des ersten Balkankriegs 1912 in Huber, Denkwürdigkeiten, S. 61.
216 Vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 3.
217 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Uebersicht über die Entwürfe von Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Bundesrätlichen Verordnungen, März 1913, S. 2 f. Huber bezeichnete diese Variante als Entwurf F.
218 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Uebersicht über die Entwürfe von Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Bundesrätlichen Verordnungen, März 1913, S. 4 f.; vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 6 f.; Casanova, Diktatur, S. 140. Huber schwebte nicht direkt eine Vollmachtenerteilung vor, sondern ein detaillierteres Kriegszustandsgesetz (Entwurf A), das Bundesrat und Militär bestimmte Befugnisse erteilte.
219 BAR, E27#1000/721#12846*, Theophil Sprecher, An das Schweiz. Militärdepartement, 16. Juni 1913; vgl. Sprecher, An das Schweiz. Militärdepartement, 18. Februar 1913, S. 1 f. Zur Person vgl. Sprecher, Sprecher, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24263.php.
220 BAR, E27#1000/721#12972C*, Theophil Sprecher, Memorial über das Aufgebot & die Mobilisierung der Armee, August 1911, S. 2; vgl. dazu auch Sprecher, Generalstabschef, S. 305 f.
221 BAR, E27#1000/721#12972C*, Theophil Sprecher, An das Schweiz. Militärdepartement, September 1911, S. 1 f.; vgl. Sprecher, Generalstabschef, S. 306 (Hervorhebung im Original).
222 BAR, E27#1000/721#12972C*, Theophil Sprecher, Entwurf B. Bundesbeschluss betr. die Wahrung der Neutralität und das Aufgebot der Armee, September 1911, S. 2.
223 BAR, E27#1000/721#12972C*, Theophil Sprecher, An das Schweiz. Militärdepartement, September 1911, S. 2.
224 Casanova, Diktatur, S. 140.
225 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Uebersicht über die Entwürfe von Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Bundesrätlichen Verordnungen, Entwurf E, März 1913.
226 Schollenberger, Bundesverfassung, S. 543; vgl. BAR, E27#1000/721#12846*, Arthur Hoffmann, An die Generalstabsabteilung, 8. März 1913.
227 BAR, E27#1000/721#12846*, Arthur Hoffmann, An die Generalstabsabteilung, 8. März 1913; vgl. BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Motive zu den Entwürfen von Bestimmungen über den Schutz der militärischen Interessen im Krieg oder Kriegsgefahr, 17. Dezember 1912, S. 11; Casanova, Diktatur, S. 141.
228 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Motive zu den Entwürfen von Bestimmungen über den Schutz der militärischen Interessen im Krieg oder Kriegsgefahr, 17. Dezember 1912, S. 10; vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 5 f.
229 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Motive zu den Entwürfen von Bestimmungen über den Schutz der militärischen Interessen im Krieg oder Kriegsgefahr, 17. Dezember 1912, S. 9; vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 6.
230 BAR, E27#1000/721#12846*, Arthur Hoffmann, An die Generalstabsabteilung, 8. März 1913.

231 Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 5, erachtet dies als wahrscheinlich. Für Casanova, Diktatur, S. 141, wurzeln Hubers Entwürfe eindeutig im preussischen Belagerungszustand.
232 Vgl. Manasse, Schindler, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15773.php; Kley, Vollmachtenregime, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php.
233 BAR, E27#1000/721#8828*, Dietrich Schindler, Der Belagerungszustand, März 1913, S. 5 f.; vgl. Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 20. Schindlers Studie ist ebenfalls vorhanden in BAR, E27#1000/721#12846*.
234 BAR, E27#1000/721#8828*, Dietrich Schindler, Der Belagerungszustand, März 1913, S. 71 (Hervorhebung im Original).
235 Ebd., S. 72.
236 BAR, E27#1000/721#12846*, Walther Burckhardt, An das schweizerische Militärdepartement, 4. September 1913, S. 2.
237 Ebd.
238 Ebd., S. 7 f.
239 Ebd., S. 3 (Hervorhebung im Original).
240 BAR, E27#1000/721#8828*, Dietrich Schindler, Der Belagerungszustand, März 1913, S. 75 f.
241 Jost, Avantgarde, S. 27.
242 König, Politik, S. 33 f.; vgl. Mattioli, Demokratie, S. 21 f. im Hinblick auf den «Abwehrreflex» gegen den deutschen Einfluss in der Romandie.
243 König, Politik, S. 29; vgl. Jost, Avantgarde, S. 77 f.
244 Jost, Avantgarde, S. 67 f.
245 Hilty, Jahresbericht 1893, S. 395 f. Vgl. auch die Äusserungen zur «volkserzieherischen» Bedeutung des Militärdiensts in Zurlinden, Symphonie, S. 26.
246 Hilty, Jahresbericht 1907, S. 669.
247 Ausführlicher als an dieser Stelle möglich hat sich Guex, Politique, S. 155–178 mit den finanziellen Kriegsvorbereitungen beschäftigt. Zur militärischen Planung und Kriegsbereitschaft vgl. Sprecher, Generalstabschef, S. 56; Rapold, Bewährung, S. 163 f.; Wille, Eingabe, S. 507 f.
248 Zur Person vgl. Hürlimann, Jöhr, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46271.php.
249 Für einen Überblick über diese Krisen vgl. Clark, Sleepwalkers, S. 242–292.
250 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 3 und 25. Untersuchungen zur «Kriegsbereitschaft» in den Nachbarländern sind bei Frey, Kriegsbereitschaft, S. 143 f., und Jöhr, Volkswirtschaft, S. 241 f., aufgeführt, wobei der Schwerpunkt auf der Finanzierung des kriegführenden Staats liegt. Zur Orientierung am Deutsch-Französischen Krieg vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 23.
251 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 51 und zur Steigerung der Lebensmitteleinfuhr S. 47.
252 Ebd., S. 97 und 32.
253 Vgl. ebd., S. 113 f.
254 Vgl. ebd., S. 117.
255 Als Beispiel sei die Option staatlicher Notstandsarbeiten erwähnt, die auch dem «konsequentesten Manchestermann» als wirksame Massnahme gegen durch den Krieg verursachte Arbeitslosigkeit einleuchten musste, Jöhr, Volkswirtschaft, S. 199.
256 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 82; vgl. zu den spekulativen Gewinnaussichten für Importe und Wertpapiere S. 193 f.
257 Zur Person vgl. Steigmeier, Frey, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D42084.php.
258 Vgl. Frey, Kriegsbereitschaft, S. 165.
259 Erwähnt werden insbesondere Arbeiten der Finanzwissenschaftler Moritz von Stroell und Jakob Riesser, vgl. Frey, Kriegsbereitschaft, S. 143 f.; Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. V.
260 Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. III.
261 Jöhr erwähnt den langen Weg zur Schaffung einer Nationalbank, die er als zentrales Element der Kriegsvorbereitung einschätzt, vgl. Jöhr, Volkswirtschaft, S. 38.
262 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 115; ähnlich argumentiert Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 205.
263 Bei Jöhr unter anderem ein Staatsmonopol für Getreide, bei Hoefliger Auszahlungsmaxima zur Verhinderung von Insolvenzen im Fall eines Bankenruns sowie ein Abrücken von Goldstandard und Münzunion.
264 Vgl. Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 129 f.
265 Frey, Finanzielle Kriegsbereitschaft, S. 146 f.

266 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 77.
267 Vgl. Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 66 f.; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 30.
268 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 35; Cottier, Liberalismus, S. 41 f.
269 Vgl. BP, Kohlenversorgung, 26. September 1913.
270 Vgl. Jöhr, Volkswirtschaft, S. 213.
271 Vgl. ebd., S. 212; Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 113. Hoefliger schätzt die dem Bund für die Mobilisierung zur Verfügung stehenden Geldmittel bei Kriegsausbruch auf insgesamt 50 Millionen Franken. Zu den eigenen Berechnungen der Generalstabsabteilung für 1906 vgl. BP, Vorbereitung eines finanziellen und wirtschaftlichen Kriegsplanes, 7. September 1909.
272 Vgl. in Bezug auf die Bundesfinanzen das Urteil von Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 238. Selbstkritisch auch der Bundesrat selbst im 1. Neutralitätsbericht, S. 717. Die Bundesgesetzgebung schätzte Zürcher, Gesetzgebung, S. 70, dagegen 1914 als auf Notlagen und Krieg gut vorbereitet ein.
273 Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 13. Vgl. zu den wirtschaftlichen Kriegsvorbereitungen Kreis, Insel, S. 24 f., zu den militärischen Massnahmen Fuhrer, Armee, S. 56 f.
274 Vgl. Guex, Politique, S. 162 f. Dieses Vorgehen entsprach den im Ausland getroffenen Vorbereitungen, vgl. dazu Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 221.
275 BP, Brotversorgung der Schweiz, 25. Oktober 1912.
276 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 24, sowie die massgeblichen Stellungnahmen von Theophil Sprecher beziehungsweise des SMD in BP, Ankauf von Weizen für Rechnung des Bundes, 8. August 1913 und BP, Brotversorgung der Schweiz, 25. Oktober 1912. Zu den Verhandlungen mit den Nachbarstaaten über eventuelle wirtschaftliche und militärische Zusammenarbeit vgl. Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 109–131. Die Überlegungen Theophil Sprechers zu Militärbündnissen mit dem Ausland samt Entwurf eines Bündnisvertrags finden sich in Dodis.ch, Der Chef der Generalstabsabteilung an den Vorsteher des Militärdepartements, 23. Januar 1907, http://db.dodis.ch/document/43018; vgl. dazu auch Fuhrer, Armee, S. 64.
277 BP, Brotversorgung der Schweiz, 25. Oktober 1912.
278 BP, Vorbereitung eines finanziellen und wirtschaftlichen Kriegsplanes, 15. November 1912. Zu den Ergebnissen der Konferenz am 15. April 1912 und den Beschlüssen des Bundesrats vgl. Guex, Politique, S. 158 f. Vgl. die Vorsorgemassnahmen in Frankreich und Deutschland in Horn, Economic Planning, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10372.
279 BP, Ausgabe von Banknoten, 6. Mai 1913; vgl. Guex, Politique, S. 160.
280 Guex, Politique, S. 160.
281 Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 22 und 47.
282 Horn, Planning, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10372. In diese Richtung geht auch das Urteil über die kriegswirtschaftlichen Vorbereitungen des Bundesrats in Böschenstein, Bundesrat, S. 73.
283 Vgl. Cottier, Wirtschaftsliberalismus, S. 187 f.

Kapitel 3

1 BAR, E27#1000/721#12846*, Arthur Hoffmann, An die Generalstabsabteilung, 8. März 1913.
2 Zur Person vgl. Lüdi, Zurlinden, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14911.php; Stettler, Zurlinden, S. 21–25.
3 Zurlinden, Symphonie, S. 9.
4 Ebd., S. 18. Zu soldatischen Selbstzeugnissen des Ersten Weltkriegs vgl. Koller, Authentizität, S. 101 f.
5 Zurlinden, Symphonie, S. 25 f. Vgl. dazu auch Kreis, Insel, S. 43. Dem Namen nach verwandt, inhaltlich jedoch diametral entgegengesetzt ist die Ablehnung des Kriegs und seiner Befürworter in Zurlinden, Weltkrieg, Bd. 1, S. 53 f.
6 Zur komplexen Frage der Mentalitäten bei Kriegsausbruch vgl. Ullrich, Kriegsbegeisterung, S. 630 f.; Becker, War, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10656. Zu den ähnlichen Äusserungen Kurt Tucholskys vgl. Hosfeld, Tucholsky, S. 23.

7 Zurlinden, Symphonie, S. 27 f. Vgl. dazu auch Hobsbawm, Empire, S. 326, der ähnliche Stimmungslagen in ganz Europa festhält.
8 Dülffer, Weg, S. 235. Zu den Erklärungsversuchen der lang- und kurzfristigen Ursachen des Ersten Weltkriegs vgl. neben Dülffers Überblicksartikel in der «Enzyklopädie Erster Weltkrieg» Leonhard, Büchse der Pandora, S. 74–82; Münkler, Krieg, S. 40–106; Hobsbawm, Empire, S. 302–327; Clark, Sleepwalkers, S. 121–364.
9 Die «Julikrise» ist äusserst detailreich beschrieben in Clark, Sleepwalkers, S. 367–554.
10 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 8 f.
11 Zur Person vgl. Jaun, Wille, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24433.php. Streitbarer Meienberg, Wille, S. 39–58. Verschiedene Aspekte beleuchtet ausserdem der von Hans Rudolf Fuhrer und Paul Meinrad Strässle herausgegebene Sammelband «General Ulrich Wille» (2003).
12 Arthur Hoffmann zugeschriebene Aussage, zitiert in Walther, Aus schweren Tagen, S. 417. Auch laut Laur, Erinnerungen, S. 138, war das Ansehen Willes in Deutschland der für Hoffmann ausschlaggebende Grund für dessen Begünstigung.
13 Vgl. Sprecher, Generalswahl, S. 170 f. In die Beziehung zwischen Arthur Hoffmann und Ulrich Wille bietet Meienberg, Wille, S. 39, Einblicke.
14 Vgl. Sprecher, Generalswahl, S. 192.
15 Vgl. Entwürfe und Änderungswünsche der Neutralitätskommissionen dazu in BAR, E22#1000/134#810*.
16 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 8 f.; vgl. dazu auch das Protokoll des Bundesrats in BAR, E9#1000/1173#791*, Bundesrat, Massnahmen zum Schutze des Landes, 2. August 1914.
17 Vgl. Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend die gegenwärtige Lage der Schweiz und die zum Schuze derselben erforderlichen Massregeln, 16. Juli 1870, in: BBl. 22, Bd. III (1870), S. 1–4; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 2. August 1914, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 5–8.
18 Der Begriff «unbeschränkte Vollmachten» tauchte laut Werner Suter erstmals in der parlamentarischen Debatte um die 1860 aus Anlass des «Savoyerhandels» erteilten Vollmachten auf, vgl. Suter, Notrecht, S. 98.
19 Vgl. BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Uebersicht über die Entwürfe von Bundesgesetzen, Bundesbeschlüssen und Bundesrätlichen Verordnungen, März 1913, S. 5.
20 BAR, E27#1000/721#8828*, Max Huber, Entwurf A, März 1913, S. 1 f.
21 Vgl. BAR, E27#1000/721#12846*, Arthur Hoffmann, An die Generalstabsabteilung, 8. März 1913.
22 Vgl. BP, Aufgebot der Armee, 31. Juli 1914. Vgl. dazu Fuhrer, Armee, S. 115 f.; zu den Mobilisationen im Ausland Thoss, Mobilmachung, S. 725. Die Zahl der mobilisierten Soldaten im Kriegsverlauf findet sich in Wille/Sprecher, Bericht, S. 213 f.
23 Zur Lage, in: NZZ, 4. August 1914, Abendblatt.
24 Dies die Bezeichnung für die Armeereserve der 33- bis 40-Jährigen, vgl. de Weck, Landwehr, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24622.php.
25 BAR, E1301#1960/51#173, Alfred von Planta, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914; BAR, E1401#1960/58#166*, Johannes Geel, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Ständerates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914. Vgl. dazu Sprecher, Generalswahl, S. 177.
26 Heinrich Walther, Aus schweren Tagen, S. 414–424 gab 1939 seine Erinnerungen an die erste Sitzung der Neutralitätskommission des Nationalrats am Morgen des 3. August 1914 wieder, die allerdings völlig unter dem Eindruck der Generalswahl stand.
27 Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 235.
28 Vgl. Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Sommer-Session 1914, S. 1.
29 Vgl. Sprecher, Generalswahl, S. 181 f.

zurück

30 Vgl. BAR, E1301#1960/51#173, Uebersicht der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung, Fortsetzung der ordentlichen Sommer-Session, 3. August 1914. Die Angaben zur Ernennung durch den Bundesrat stammen von Walther, Aus schweren Tagen, S. 414. Das Protokoll des Nationalrats gibt an, sie seien von seinem Büro «bestellt» worden.

31 Im Nationalrat gehörten der Neutralitätskommission am 3. August 1914 an Carl Spahn (SH, FDP), Achille Borella (TI, FDP), Josef Büeler (SZ, KK), Henri Calame (NE, FDP), Ernest Chuard (VD, FDP), Max de Diesbach (FR, KK), Howard Eugster-Züst (AR, SPS), Henri Fazy (GE, FDP), Alfred Frey (ZH, FDP), Emil Göttisheim (BS, FDP), Herman Greulich (ZH, SPS), Johann Hirter (BE, FDP), Emil Hofmann (TG, DP), Joseph Kuntschen (VS, KK), Eduard Scherrer (SG, FDP), Edouard Secretan (VD, LPS), Johann Suter (AG, FDP), Andrea Vital (GR, FDP), Heinrich Walther (LU, KK), Eduard Will (BE, FDP), Ernst Wyss (BE, LDP). Im Ständerat Oskar Munzinger (SO, FDP), Heinrich Bolli (SH, FDP), Edmund Dähler (AI, KK), Stefano Gabuzzi (TI, FDP), Adrien Lachenal (GE, FDP), Johann Leumann (TG, FDP), Georges Python (FR, KK), Paul Robert (NE, LDP), Heinrich Scherrer (SG, SPS), Adolf von Steiger (BE, FDP), Adrien Thélin (VD, FDP), Josef Winiger (LU, KK), Adalbert Wirz (OW, KK).

32 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 50 f. und 75.

33 Vgl. Zoller, Notverordnung, S. 55. Die Neutralitätskommissionen lassen sich insofern nicht mit den besser dokumentierten «Vollmachtenkommissionen» des Zweiten Weltkriegs vergleichen, die unter anderem eine Einbindung der noch nicht im Bundesrat vertretenen SPS ermöglichten, vgl. Eichenberger, Gewalt, S. 265 f.; Hefti, Rechtsstellung, S. 3.

34 Pestalozzi, Notgesetzgebung, S. 116; vgl. Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 83.

35 Zitiert in Schär, Aussenpolitik, S. 194.

36 Jahrbuch der sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1915, zitiert in Arlettaz/Arlettaz, Chambres, S. 115.

37 Neidhart, Politik, S. 25.

38 Es scheinen ausserdem verschiedene Subkommissionen existiert zu haben. Eine «militärische» erwähnt Walther, Aus schweren Tagen, S. 422 f.

39 Vgl. für den 1. Neutralitätsbericht Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Winter-Session 1914, S. 12.

40 Text der Rede Spahns vom Protokoll des Nationalrats abweichend in NZZ, 4. August 1914, Zweites Morgenblatt.

41 Vgl. Walther, Aus schweren Tagen, S. 418; zur Person Meuwly, Secretan, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4365.php.

42 BAR, E1301#1960/51#173, Herman Greulich, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.

43 Zur Person vgl. Widmer, Walther, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4210.php.

44 Für einen Überblick vgl. Steigmeier, Schulthess, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3791.php; Böschenstein, Schulthess, S. 322. Zur Biografie während des Ersten Weltkriegs verschafft Böschenstein, Bundesrat, S. 75–124 ausführlichere Einblicke.

45 Vgl. Walther, Aus schweren Tagen, S. 416.

46 BB betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität, 3. August 1914 (AS 30/347).

47 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914. Die Parteileitung der SPS hatte diese Zustimmung laut NZZ bereits am 2. August beschlossen, vgl. Eidgenossenschaft, in: NZZ, 3. August 1914, Morgenblatt.

48 Gruner et al., Wahlen, S. 784 f.; vgl. Kreis, Insel, S. 187; Gautschi, Landesstreik, S. 45 f. Zur Haltung der SPS zum Vollmachtenbeschluss vgl. Greter, Militärpolitik, S. 227 f.

49 Walther, Aus schweren Tagen, S. 420; vgl. BAR, E1401#1960/58#166*, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Ständerates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.

50 Vgl. L'Assemblée fédérale, in: Gazette de Lausanne, 4. August 1914.

51 Vgl. Greter, Militärpolitik, S. 225 f.

52 Zitiert in Högger, Naine, S. 141.

53 Von «diktatorialen Vollmachten» sprach beispielsweise Bundesrat Ludwig Forrer schon an ei-

ner Tagung im Mai 1915 in Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S. 20; zitiert in Tanner, Geschichte, S. 118. Laut Jaeger, Kriegs-Bestimmungen, S. 3, stand die Schweiz seit 1914 unter einem «diktatorischen Regiment». Als «kommissarische Diktatur» bezeichnete Andreas Kley vor kurzem das ähnlich beschaffene Vollmachtenregime des Zweiten Weltkriegs in Kley, Macht, www.nzz.ch/mit-macht-durch-den-krieg-1.18534392.

54 Kley, Vollmachtenregime, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php. Auch nach Marti, Verordnungsrecht, S. 136, bildeten die Noterlasse «eine neue, provisorische (notrechtliche) Verfassung». Vgl. ausserdem Giacometti, Vollmachtenregime, S. 11; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 419; Kley, Prozesse, S. 357.

55 Kley, UBS-Rettung, S. 127; vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 666; Marti, Verordnungsrecht, S. 22.

56 Auch in den Neutralitätskommissionen scheint es keine grundlegenden Debatten über die Vollmachten gegeben zu haben, vgl. Walther, Aus schweren Tagen, S. 417.

57 Michael Hesse, «Alle hätten das stoppen können». Interview mit Christopher Clark, in: NZZ.ch, 7. Mai 2014, www.nzz.ch/feuilleton/alle-haetten-das-stoppen-koennen-1.18296938.

58 Vgl. dazu auch die bis zuletzt in der NZZ geäusserte Hoffnung, die Krise lasse sich diplomatisch lösen, bei Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 1; Zweifel und Ängste, in: NZZ, 3. August 1914, Mittagblatt.

59 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 80 f.; vgl. dazu Hobsbawm, Empire, S. 304 f.

60 Hobsbawm, Empire, S. 326.

61 Lloyd George, Memoirs, S. 32.

62 Dem vehement widersprechend Fischer, Vom Zaun gebrochen, www.zeit.de/1965/36/vom-zaun-gebrochen-nicht-hineingeschlittert.

63 Zur Bandbreite der Reaktionen auf den Kriegsausbruch vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 129–146.

64 Vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 43 f.

65 Vgl. Greter, Militärpolitik, S. 227.

66 Switzerland Now Invaded by Germans, Basle Seized, in: The New York Times, 3. August 1914.

67 Zurlinden, Symphonie, S. 27; vgl. Paul, Soldat, S. 15.

68 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.

69 Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 72; vgl. Dejung, Welthandelshaus, S. 117 f. Ähnliche Vorgänge waren im Ausland zu beobachten, vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 130.

70 Vgl. Ruoss, Geldpolitik, S. 34; Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 73 f. Ausführlichere Schilderungen der in verschiedenen Bereichen wahrgenommenen «Panik» bei Ruchti, Geschichte, Bd. 2, S. 9–16. Mit der Aufhebung der Verpflichtung der SNB zur Einlösung ihres Vorrats an Edelmetall gegen Banknoten rückte der Bundesrat vom Goldstandard der lateinischen Münzunion ab, vgl. dazu Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 27.

71 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.

72 Ebd.

73 Vgl. Tanner, Geschichte, S. 118. Kotulla, Verfassungsgeschichte, S. 570, schreibt die fast gleichzeitig vorgenommene Ermächtigung des deutschen Bundesrats der «irrationalen Kriegsbegeisterung» zu.

74 Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, in: NZZ, 4. August 1914, Zweites Morgenblatt.

75 Vgl. Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 221. Strachan, Mobilization, S. 134 f., differenziert die Einschätzungen der Kriegsdauer im Hinblick auf die deutsche Planung, die gerade wegen der Gefahr eines langen Kriegs auf einen besonders raschen Feldzug ausgelegt war. Wie Horn, Planning, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10372, zeigt, waren Erwartungen eines langen und kostspieligen Kriegs ebenso verbreitet.

76 Vgl. Giacometti, Vollmachtenregime, S. 34; Casanova, Diktatur, S. 165 f.; Rossiter, Dictatorship, S. 14.

77 Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 143.

zurück

78 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.
79 Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 142.
80 Wettstein, Bundespolitik, S. 95; Neidhart, Plebiszit, S. 205. Vgl. Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 235; Schumann, Regierungssystem, S. 262.
81 Rossiter, Dictatorship, S. 288.
82 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 23.
83 Walther, Aus schweren Tagen, S. 416. Der Zusammenhang zwischen Neutralität und Vollmachten ergab sich auch aus Artikel 85 der Bundesverfassung, die unter Ziffer 6 die «Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz» dem Parlament zur Aufgabe machte. Die genau gleiche Aufgabe fiel gemäss Artikel 102, Ziffer 9 aber auch dem Bundesrat zu. Vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 39 und 44.
84 Exemplarisch die Eröffnungsrede von Nationalratspräsident Planta in NZZ, 3. August 1914, Abendblatt.
85 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.
86 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914; vgl. Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, 4. August 1914, Mittagblatt. Einen ausgesprochenen Mangel an Vertrauen in die Behörden konstatiert dagegen Lüthi, Brotversorgung, S. 25.
87 Vgl. Walther, Aus schweren Tagen, S. 410 f. und 419.
88 Vatter, System, S. 96.
89 Vgl. hierzu auch die Kritik in Ragaz, Lebensfrage, S. 316 f.
90 Neidhart, Plebiszit, S. 185 und vgl. S. 221.
91 Marti, Verordnungsrecht, S. 23 f.
92 Ebd., S. 23.
93 Zur «streitbaren Presse politischer Gesinnung» vgl. die zeitgenössische Darstellung von Bühler, Presse, S. 337. Einen Überblick über den Forschungsstand bieten Clavien/Scherrer, Presse, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10464.php.
94 Vgl. Bundesbeschluss, in: Berner Intelligenzblatt, 5. August 1914; Eidgenossenschaft, in: Lenzburger Zeitung, 5. August 1914.
95 Die Beschlüsse der Bundesversammlung, in: NZZ, 4. August 1914, Abendblatt.
96 Confiance!, in: Journal de Genève, 5. August 1914.
97 L'Assemblée fédérale, in: Gazette de Lausanne, 4. August 1914, S. Ausführlich auch die Berichterstattung in der NZZ: Eidgenossenschaft, 3. August 1914, Morgenblatt; Zum Schutze des Landes, 3. August 1914, Mittagblatt; Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, 3. August 1914, Abendblatt; Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, 4. August 1914, Erstes Morgenblatt; Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, 4. August 1914, Zweites Morgenblatt; Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, 4. August 1914, Mittagblatt.
98 Berner Tagwacht, 8. August 1914, zitiert in Erb, Vorgeschichte, S. 355.
99 Vgl. BAR, E27#1000/721#12846*, Arthur Hoffmann, An die Generalstabsabteilung, 8. März 1913.
100 Vgl. Agamben, Ausnahmezustand, S. 14. Literatur, welche die verschiedenen Ausnahmegesetze vergleicht und überblicksmässig darstellt, ist selten. Neben Herbert Tingstens Buch sowie Schmitt, Überblick, S. 252, bietet Caglioti, Rights, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10361, einen Überblick über aufgrund der Ermächtigungen erlassene Sonderregeln für den Besitz verfeindeter Staaten im Kontext des Wirtschaftskriegs.
101 Vgl. Schudnagies, Kriegs- oder Belagerungszustand, S. 19; Huber, Verfassungsgeschichte, S. 39–49; Deist, Militär, S. 117–126.
102 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 40; vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 344; Lüdtke/Wildt, Staats-Gewalt, S. 14 f.; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 207 f.
103 Kotulla, Verfassungsgeschichte, S. 571; vgl. Stolleis, Geschichte, S. 59; Schmitt, Überblick, S. 261; Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 287 f.
104 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 206.
105 Huber, Verfassungsgeschichte, S. 62.

106 Ebd., S. 64.
107 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 40.
108 Ebd., S. 47.
109 Janz, Krieg, S. 264.
110 Zitiert in Luxemburg, Krise, S. 15. Zum Zusammenhang von «Burgfrieden» und Ermächtigungen vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 39 f., und Verhey, Burgfrieden, S. 401 f., mit weiteren Literaturangaben.
111 Walther, Aus schweren Tagen, S. 415.
112 Ausführlich hierzu Becker, Frankreich, S. 31 f.
113 Ebd., S. 33; vgl. Bulletin des lois de la République française, Décret portant déclaration de mise en état de siège de l'ensemble du territoire, 2. August 1914, S. 2248 f.
114 Vgl. Kruse, Systementwicklung, S. 61.
115 Vgl. Renouvin, Gouvernement, S. 96.
116 Zur Debatte, ob diese Beschreibung zutreffend ist, vgl. Cochet, Débuts, http://rha.revues.org/1223.
117 Kruse, Weltkrieg, S. 32.
118 Vgl. Renouvin, Gouvernement, S. 92 f.
119 Laut Kruse, Systementwicklung, S. 65, und Leonhard, Büchse der Pandora, S. 213. Hutcheson, DORA, S. 341, und Fairlie, Administration, S. 122, geben den 8. August als Beschlussdatum an.
120 Winter, Grossbritannien, S. 57; vgl. Maier, Leviathan, S. 204 f.; Hirst, Consequences, S. 104.
121 Vgl. das Verzeichnis aller bis am 31. August 1918 erlassenen «Acts, Regulations, Orders, and Notes» in Cook, Manual, S. 557–664, wo auch der gesamte Regulierungskatalog von DORA auffindbar ist.
122 Hutcheson, DORA, S. 341. Grundlegend für die Ausdehnung war der «Defence of the Realm Consolidation Act» vom 27. November 1914. Vgl. dazu Baty/Morgan, War, S. 101 f. Unter BAR, E2200.40-05#VIII.A, findet sich eine von der Schweizer Gesandtschaft in London angelegte Sammlung von Kriegserlassen der britischen Regierung.
123 Zu Ausnahmegesetzen für Angehörige verfeindeter Staaten und deren Internierung vgl. Stibbe, Aliens, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10037.
124 Vgl. Kruse, Systementwicklung, S. 68.
125 Für Kanada («War Measures Act») vgl. Henderson/Wakeham, Canada, S. 394 f.; für Österreich-Ungarn (Notverordnungsregime und Ausnahmezustand bereits vor Kriegsausbruch, Ermächtigungsverordnung): Cornwall, Austria-Hungary, S. 373; Rauchensteiner, Habsburgermonarchie, S. 41; für Australien («War Precautions Act»): D'Egville, Empire, S. 51 f.; Trembath, Press/Journalism, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10622; für die USA («Food and Fuel Control Act»): Kennedy, Over Here, S. 123 f.; Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 165; für Italien (Gesetz vom 22. Mai 1915): Jèze, Exécutif, S. 40 f.; Gibelli, Italy, S. 468; für Dänemark (Ermächtigung der Regierung): Sørensen, Denmark, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10276; für Russland (Kriegszustand): Hagen, War, S. 97 f.; Domrin, Democratisation, S. 76. Zur allgemeinen Orientierung über die Stellung der Parlamente im Weltkrieg eignet sich Dittmar Dahlmanns Artikel «Parliaments» in der «Cambridge History of the First World War» (2014).
126 Die Unterschiede zwischen den kriegsbedingten Ermächtigungen betont Segesser, Victims, http://boris.unibe.ch/64274/.
127 Vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 205 f.; Hobsbawm, Empire, S. 108 und 325 f.
128 Huber, Verfassungsgeschichte, S. 63; vgl. Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 335.
129 Beispielsweise konnte der deutsche Reichstag die Erlasse des Bundesrats «auf sein Verlangen» hin aufheben und die Ermächtigung erstreckte sich explizit nur auf Kriegswirtschaftsrecht, Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 43.
130 Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 103; davon ausgehend kommt Agamben, Ausnahmezustand, S. 24, zum selben Urteil.
131 Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 143, stützt sich hierbei auf die Einschätzung von Renouvin, Crise, S. 224. Vgl. ausserdem Marti, Verordnungsrecht, S. 22 f.; Tanner, Geschichte, S. 118; Neidhart, Plebiszit, S. 205 f.; Schumann, Regierungssystem, S. 178.
132 BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914; Walther, Aus schweren Tagen,

zurück

S. 418. Zu Personal und Struktur des schweizerischen Armeekommandos im Ersten Weltkrieg vgl. Schweizerische Armee, Ordre, S. 3–5.

133 Stämpfli, General, S. 419; vgl. Böschenstein, Schulthess, S. 77.

134 Stämpfli, General, S. 420.

135 Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 220.

136 Ernst, Ordnung, S. 110. Die Militärorganisation 1907 findet sich in BBl. 59, Bd. II (1907), S. 1013–1075, massgeblich für den Oberbefehl sind die Artikel 204–211.

137 Instruktion für den General vom 4. August 1914, zitiert in Kurz, Dokumente, S. 32.

138 Tagebuch von Else Spiller, zitiert in Mesmer, Staatsbürgerinnen, S. 4; vgl. dazu auch Wille/Sprecher, Bericht, S. 526; VonderMühll, Organisation, S. 142; Rapold, Bewährung, S. 193 f.; Ernst, Ordnung, S. 105 f.

139 Vgl. Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 168; Stämpfli, General, S. 421 f.; Stämpfli, Grenzbesetzung, S. 376. Einblicke ins Selbstverständnis Ulrich Willes als General gibt ausserdem Helbling, Wille, S. 218 f.

140 Wille/Sprecher, Bericht, S. 526.

141 Jaeger, Kriegs-Bestimmungen, S. 3.

142 Ebd., S. 3 f.

143 Vgl. Volmar, Notgesetze; Baer, Kriegs-Verordnungen, Bde. 1–4; Schätti, Bundesratsbeschlüsse; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 805–1066; AS 30–35 (1914–1919); Neutralitätsberichte 1–12; BAR, E22#1000/134#814*, Noterlasse des Bundesrates und seiner Departemente, September 1918; BAR, E4321A#1990/271#39*, Liste II der Noterlasse, 1947.

144 Verschiedene kantonale Regierungen hatten nach Kriegsausbruch von den jeweiligen Parlamenten ebenfalls «Vollmachten»/«pleins pouvoirs» erhalten. Der Conseil d'Etat des Kantons Waadt beispielsweise am 24. August 1914, «pour agir au mieux des intérêts généraux du pays, pour prendre les mesures que comporteront les circonstances, ainsi que pour édicter les sanctions et pénalités propres», Canton de Vaud, in: Gazette de Lausanne, 25. August 1914.

145 Volmar, Notgesetze, S. III.

146 Sammlungen wie die von Fritz Baer wurden auch für andere Länder erstellt. Für Deutschland vgl. Waldschütz, Kriegs-Notgesetze Heft 47/48, S. I, für Grossbritannien Cook, Manual, S. IV.

147 Baer, Kriegs-Verordnungen, Bd. 1, S. III f. Die in der AS publizierten Noterlasse wurden ausserdem in der «Zeitschrift für schweizerisches Recht» seit 1914 fortlaufend aufgeführt und teilweise kommentiert, vgl. für dieses Jahr Heusler, Rechtsgesetzgebung 1914, S. 349–357.

148 Vgl. BAR, E22#1000/134#814*, Noterlasse des Bundesrates und seiner Departemente, September 1918.

149 Zu den verwendeten Quellen siehe S. 323 Anm. 143.

150 Für eine Analyse über den ganzen Untersuchungszeitraum vgl. Kapitel 6.4.

151 Baer, Kriegs-Verordnungen, Bd. 1, S. IV.

152 Vgl. Burckhard, Bundesrecht, Bd. 2, S. 803–1066.

153 Die einzelnen Nummern der AS erschienen unter dem Titel «Eidgenössische» beziehungsweise «Schweizerische Gesetzsammlung» zwischen 52- (1915) und 80-mal (1918) jährlich.

154 Marti, Verordnungsrecht, S. 66; vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 411.

155 Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 235.

156 Eine Ausnahme bestand beispielsweise im K betr. «die zeitweilige Zulassung von Ausnahmen zum Fabrikgesetz» vom 11. August 1914, das die Vorschriften in Bezug auf Arbeitszeiten und Mindestalter angesichts des Mangels an Arbeitskräften nach der Mobilmachung lockerte, vgl. BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 37 f. Zur begrifflichen Abgrenzung der verschiedenen Erlasstypen aus rechtlicher Sicht vgl. Marti, Verordnungsrecht, S. 97, der sich ausführlich mit der Rechtsetzung durch den Bundesrat auseinandersetzt.

157 Baer, Kriegs-Verordnungen, Bd. 2, S. I.

158 Ebd., S. III.

159 Von den insgesamt 1612 Noterlassen des Vollmachtenregimes wurden 1242 (77 Prozent) in der AS, 132 (8 Prozent) im «Bundesblatt» und 57 (4 Prozent) im «Handelsamtsblatt» publiziert. 181 Erlasse wurden also nicht veröffentlicht, sondern nur erwähnt.

160 Die Zuordnung eines Noterlasses zu einem Departement wurde aufgrund der Herkunft des Antrags und eines allenfalls vorhandenen Umsetzungsauftrags vorgenommen. Wo eine Kate-

gorisierung nicht eindeutig möglich war, gaben inhaltliche Faktoren und der Vergleich mit ähnlichen Erlassen den Ausschlag.

161 Bis Ende 1914 noch unter dem Namen «Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement».

162 Vgl. BRB betr. die Ausgabe von 20-Franken-Banknoten und den gesetzlichen Kurs der Banknoten der schweizerischen Nationalbank, 30. Juli 1914 (AS 30/333). Bei den in der «Amtlichen Sammlung», im «Handelsamtsblatt» und im «Bundesblatt» veröffentlichten Noterlassen wird die Quellenangabe im Folgenden nach diesem Schema vorgenommen: Erlasstitel, Datum, Publikation (AS, BBl. oder SHAB), Jahrgang und/oder Bandnummer sowie Seitenzahl. Der Vollmachtenbeschluss wird dadurch beispielsweise so zitiert: BRB betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität, 3. August 1914 (AS 30/347).

163 Vgl. BRB über die Pikettstellung der Armee, der Pferde und Maultiere und betr. das Verbot der Ausfuhr von Pferden, Maultieren, Motorfahrzeugen, Getreide etc., 31. Juli 1914 (AS 30/335); BRB betr. das Verbot der Ausfuhr von Lebensmitteln und Futtermitteln, sowie Gross- und Kleinvieh, 2. August 1914 (AS 30/345).

164 Vgl. BRB über die Mobilmachung der Armee, 1. August 1914 (AS 30/339); weitere Erlasse in BAR, E9#1000/1173#791*, Mobilmachung 1914, August 1914. Zum Druck neuer Banknoten vgl. ausserdem Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 72.

165 Vgl. Geering, Handel, S. 14 f.; Stucki, Aussenhandelspolitik, S. 126; Studer, Staat, S. 19; für einen Überblick Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 830–840.

166 Vgl. für Deutschland Skalweit, Kriegsernährungswirtschaft, S. 65; Roth, Staat, S. 42; für Österreich-Ungarn Riedl, Industrie, S. 23 f.

167 Vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 29; Rossfeld, Anmerkungen, S. 146; Zürcher, Verordnungen, S. 256. Zum Beispiel der Milchproduktion vgl. Scheurmann, Milchversorgung, S. 22.

168 Huber, Denkwürdigkeiten, S. 62.

169 Vgl. BAR, E27#1000/721#12846*, Max Huber, An die Generalstabsabteilung, 29. Juli 1914; BAR, E27#1000/721#12846*, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Verordnung betr. den Kriegszustand, 3. August 1914.

170 Vgl. BRB betr. die Bewilligung von Respekttagen für Wechsel, 3. August 1914 (AS 30/350); Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 72 f. Laut Bundesrat Motta begegnete die Massnahme «bloss» dem durch die Mobilisation entstandenen Mangel an Notaren, vgl. BAR, E9#1000/1173#791*, Hans Blau, Protokoll über die Verhandlungen, 5. August 1914. Ebenso Geschäftsbericht 1914, S. 45.

171 Vgl. die erwähnten Gesuche in Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 986 f.; BAR, E9#1000/1173#791*, Aargauische Handelskammer, An das Hohe Eidgenössische Finanzdepartement, 6. August 1914; BP, Moratorium, 5. August 1914.

172 Nachimson, Wirtschaftslage, S. 7. Zur Situation bei Kriegsausbruch vgl. Straumann, Economies, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10701; Geering, Handel, S. 3 f.; Tanner, Geschichte, S. 135 f.

173 Vgl. BRB betr. Gewährung eines Rechtsstillstandes, 5. August 1914 (AS 30/358); BRB betr. Verlängerung des gewährten Rechtsstillstandes, 21. August 1914 (AS 30/398).

174 Vgl. BAR, E1301#1960/51#173, Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Nationalrates, Fortsetzung der Sommer-Session 1914, 3. August 1914.

175 Vgl. die vonseiten der Verbände gestellten Fragen zum Rechtsstillstand in BAR, E9#1000/1173#791*, Hans Blau, Protokoll über die Verhandlungen, 5. August 1914.

176 BAR, E9#1000/1173#791*, Fritz Huguenin, Au Chef du Département fédéral de justice et police, 18. August 1914; vom «Wucher der Banken» durch hohe Zinsen ist die Rede in BAR, E9#1000/1173#791*, Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten, An das tit. Schweiz. Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement, 14. August 1914, S. 3.

177 K des Schweizerischen Bundesgerichtes an die kantonalen Aufsichtsbehörden für Schuldbetreibung und Konkurs zuhanden der Betreibungsämter, Konkursbeamten und Konkursgerichte betr. die Wirkungen des Rechtsstillstandes, 10. August 1914 (BBl. 1914/IV/44).

178 1. Neutralitätsbericht, S. 737; vgl. dazu auch Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 993 f.; aus sozialdemokratischer Sicht die Kritik von Pflüger, Massnahmen, S. 32 f.

179 Vgl. VO betr. Ergänzung und Abänderung des BG über Schuldbetreibung und Konkurs für die Zeit der Kriegswirren, 28. September 1914 (AS 30/495); Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 994.

zurück

180 Vgl. BRB betr. die Ausweisung von Mietern, 26. August 1914 (AS 30/413); BRB betr. Ergänzung von Abschnitt II des BG vom 24. Juni 1874 über die Verpfändung und Zwangsliquidation der Eisenbahnen auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft, 27. November 1914 (AS 30/586); VO betr. Schutz der Hotelindustrie gegen Folgen des Krieges, 2. November 1915 (AS 31/361).

181 Vgl. Rucki, Hotel, S. 196; Reichen, Gastgewerbe, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14071.php.

182 Jaeger, Kommentar, S. 104; vgl. Zoller, Notverordnung, S. 33. Massgeblich ist Artikel 31 in Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 16. Zur Krise der Hotellerie im Krieg vgl. Kreis, Insel, S. 28 f.

183 BAR, E4110A#1000/1801#18*, Oskar Hauser, An das Schweizerische Justiz-Departement, 30. März 1915; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 177.

184 BAR, E9#1000/1173#791*, Schweizer Hotelier-Verein, An den h. schweizerischen Bundesrat, 14. September 1914; BAR, E4110A#1000/1801#18*, Oskar Hauser, An das Schweizerische Justiz-Departement, 30. März 1915; vgl. im selben Dossier Felix Calonder, Bericht zur Verlängerung der Betreibungsstundung, 22. März 1915; BRB betr. Befristung der allgemeinen Betreibungsstundung, 30. März 1915 (AS 31/92).

185 Vgl. BAR, E9#1000/1173#791*, Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, An das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 30. Oktober 1914; vgl. BRB betr. Schutz des in der Schweiz domizilierten Schuldners, 4. Dezember 1914 (AS 30/595).

186 Vgl. das Schreiben der «Schweizerischen Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung» in BAR, E27#1000/721#12931*, Jacob Lorenz, An den Schweizerischen Bundesrat, 5. August 1914; K des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. die VO gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 10. August 1914 (BBl. 1914/IV/40).

187 Vgl. VO gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 10. August 1914 (AS 30/376); K des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. die VO gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 10. August 1914 (BBl. 1914/IV/40); Zürcher, Verordnungen, S. 259.

188 Vgl. Kaiserliche Verordnung vom 1. August 1914, mit welcher für die Dauer der durch den Kriegszustand verursachten ausserordentlichen Verhältnisse Bestimmungen über die Versorgung der Bevölkerung mit unentbehrlichen Bedarfsgegenständen getroffen werden, in: Reichsgesetzblatt (1914), S. 909; Riedl, Industrie, S. 45 f.

189 BAR, E27#1000/721#12931*, Eduard Müller, Das Justiz- und Polizei-Departement an den schweizerischen Bundesrat, 8. August 1914.

190 BAR, E1301#1960/51#176*, Arthur Hoffmann, Protokoll der 5. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 9. März 1916; vgl. Böschenstein, Bundesrat, S. 72. Der Kanton Genf beispielsweise hatte bereits am 3. August 1914 erste Preisvorschriften erlassen, vgl. Au Conseil d'Etat, in: Le Genevois, 7. August 1914, S. 1; vgl. BAR, E27#1000/721#12931*, Département de Justice et Police, Au Département fédéral de justice et police, 21. August 1914.

191 Vgl. BAR, E27#1000/721#12931*, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Antworten der Kantone auf Kreisschreiben vom 10. August 1914, 1914.

192 Vgl. die in BAR, E27#1000/721#12931* abgehefteten Artikel aus der NZZ, dem «Journal de Genève» oder dem Berner «Bund», die im selben Dossier vorhandenen kantonalen Erlasse sowie Senglet, Preispolitik, S. 82; Pflüger, Massnahmen, S. 34 f. Volmar, Notgesetze, S. 135–160, verzeichnet für August bis November 1914 23 kantonale Erlasse zu «Warenverkehr und Lebensmittelvorsorge».

193 Schweizerisches Landwirtschaftsdepartement, Rundschreiben, S. 627.

194 VO betr. behördliche Ermittlung der Warenbestände, 27. August 1915 (AS 31/314).

195 Vgl. BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, 18. Februar 1916 (AS 32/52).

196 Vgl. BRB betr. die Beschlagnahme von Waren, 21. März 1916 (AS 32/93); BP, Beschlagnahme von Waren, 21. März 1916; Burckhardt, Bundesrecht 2, S. 888 f.

197 Herren/Zala, Experten, S. 101.

198 Laur, Mitarbeit, S. 257.

199 Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, zitiert in Scheurmann, Milchversorgung, S. 20; vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 609 f.
200 Vgl. Aus den Verhandlungen des Bundesrates, 27. Juli 1915 (BBl. 1915/III/66); Moser, Übergangszeit, S. 175; Baumann, Bauernstand, S. 291 f.; Brodbeck, Experiment, S. 5. Beschreibung der Vorgänge durch Ernst Laur selbst in Laur, Erinnerungen, S. 139 f. Zur Debatte um den Milchpreis während des Ersten Weltkriegs vgl. Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 91.
201 Vgl. Kruizinga/Moeyes/Klinkert, Netherlands, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10432; Scheurmann, Milchversorgung, S. 26. Zur Exportpolitik der Niederlande vgl. Frey, Niederlande, S. 156 f.
202 Brodbeck, Experiment, S. 34. Die Vereinbarung der Konferenz findet sich in Lustenberger, Organisation, S. 8–10, wo auch die Tätigkeit der GSK aus zeitgenössischer Sicht beschrieben wird.
203 BRB über die Sicherung der Milchversorgung des Landes, 9. November 1915 (AS 31/377).
204 Vgl. BRB betr. Verkauf von Butter und Käse, 27. November 1915 (AS 31/414).
205 Vgl. BRB betr. den Handel mit Milch und Käse, 25. Januar 1916 (AS 32/7).
206 Vgl. BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. März 1916 (AS 32/97); V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. den Ankauf und Verkauf von Milch durch Organisationen, die Verpflichtungen für die Milchversorgung des Landes übernommen haben, 31. März 1916 (AS 32/133); 2. Neutralitätsbericht, S. 126; Kreis, Insel, S. 167; Scheurmann, Milchversorgung, S. 25 f.
207 Neidhart, Plebiszit, S. 215.
208 Gemäss eigenen Aussagen in Laur, Mitarbeit, S. 257 f.; Laur, Erinnerungen, S. 138 und 140 f. Aus Sicht der Forschung in Neidhart, Plebiszit, S. 214; Herren/Zala, Experten, S. 101 f.; Baumann, Bauernstand, S. 132 f. und 284 f. Zur Freundschaft mit Edmund Schulthess vgl. Laur, Erinnerungen, S. 119 und 144. Für den Hinweis auf die Doppelfunktion Laurs danke ich Dorothe Zimmermann.
209 Laur, Erinnerungen, S. 137; vgl. Moser, Übergangszeit, S. 175.
210 Vgl. Cottier, Staatsintervention, S. 44 f. Das handgeschriebene Dokument befindet sich in BAR, E27#1000/721#12934*, Ernst Laur, Wirtschaftlicher Mobilmachungsplan, 17. August 1914. Vgl. ausserdem Lüthi, Brotversorgung, S. 19–23, wo die Einzelheiten des Plans ausführlicher dargestellt sind.
211 Vgl. Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 46. Zum Aufbau der «Kriegsrohstoffabteilung» und zur Person vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 219 f.; Reinhardt, Eisenhandel, S. 58 f.; Craig, Geschichte, S. 310; Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 49 f.; Leucht, Wirtschaftsgeneral, S. 58; Roth, Staat, S. 53 f.; Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 28 f.
212 Laur, Erinnerungen, S. 138.
213 Zitiert in Böschenstein, Bundesrat, S. 71.
214 BAR, E27#1000/721#12934*, Ernst Laur, Wirtschaftlicher Mobilmachungsplan, 17. August 1914, S. 2; vgl. die Ausführungen zur Umstellung von Industrie und Landwirtschaft auf Selbstversorgung, S. 12 f.
215 BAR, E27#1000/721#12934*, Ernst Laur, Wirtschaftlicher Mobilmachungsplan, 17. August 1914, S. 13. Zum modernen Antimodernismus Laurs vgl. Baumann, Ernst Laur, S. 262 f.
216 Laur, Erinnerungen, S. 141.
217 Ebd., S. 144. Zu Konflikten zwischen Laur und Schulthess vgl. Böschenstein, Schulthess, S. 323, und Böschenstein, Bundesrat, S. 71.
218 Vgl. BRB über die Sicherung der Brotversorgung des Landes, 27. August 1914 (AS 30/417); AB zu den BRB vom 27. August und 8. September 1914 betr. die Sicherung der Brotversorgung und den Verkauf von Getreide, 1. Dezember 1914 (AS 30/593); Lüthi, Brotversorgung, S. 25 f.
219 BRB über die Sicherung der Brotversorgung des Landes, 27. August 1914 (AS 30/417); vgl. V des schweizerischen Militärdepartements betr. Herstellung und Verkauf von Mastmehl (Ausmahleten) und Weizenkleie, 8. März 1915 (AS 31/71); V des schweizerischen Militärdepartements betr. die Verwendung von Weissmehl zu Backzwecken, 1. September 1915 (AS 31/317).
220 Vgl. BRB über die Sicherung der Brotversorgung des Landes, 13. Dezember 1915 (AS 31/435); V des schweizerischen Militärdepartements über die Abgabe von Weissmehl und Griess zu besondern Zwecken, 1. April 1916 (AS 32/137); V des schweizerischen Militärdepartements betr. die Beschlagnahme von Weissmehl und Gries in den Mühlen, 15. Dezember 1915 (AS 31/437).

221 Vgl. Steiner, Krieg, S. 22.
222 BAR, E2001B#1000/1501#43*, Bindschedler/Kesselring, Bericht über die Geschäfte des Getreidebureau, 30. Juni 1915; vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 68 f.
223 Vgl. BRB über den Ankauf von inländischem Getreide, 8. September 1914 (AS 30/467); BRB über den Verkauf von Getreide, 8. September 1914 (BRB: AS 30/469); K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. den Ankauf von Inlandgetreide und den Verkauf des aufgespeicherten Getreides, 8. September 1914 (BBl. 1914/IV/99); Käppeli, Lebensmittelversorgung, S. 232; Egli, Getreideversorgung, S. 175 f.
224 Vgl. BP, Getreideversorgung, 4. August 1914.
225 Vgl. BRB über die Einfuhr von Getreide, Mehl und Futtermitteln durch den Bund, 9. Januar 1915 (AS 31/13); Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 70 f.; 1. Neutralitätsbericht, S. 718.
226 Jöhr, Volkswirtschaft, S. 132, berechnet für 1911 76 Prozent Anteil des Imports am Inlandverbrauch; Laur, Wehrkraft, S. 12, schätzt 1915 einen Durchschnittswert von 84 Prozent; Bankverein, Rückschau, S. 13, bei Kriegsausbruch 86 Prozent. Bei diesen Zahlen muss allerdings bedacht werden, dass sie im Zuge einer bereits vor dem Weltkrieg geführten politischen Debatte um Selbstversorgung, Lebensmittelpreise und die Stellung der Bauern in der Gesellschaft entstanden und die Herkunft der zugrunde liegenden Daten nicht immer deutlich gemacht wird. Vgl. dazu Aeby, Missernte, S. 32 f.
227 Vgl. BRB über den Verkauf von Getreide, 8. September 1914 (BRB: AS 30/469).
228 Vgl. K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. den Ankauf von Inlandgetreide und den Verkauf des aufgespeicherten Getreides, 8. September 1914 (BBl. 1914/IV/99); BP, Achat et vente de céréales, 8. September 1914; Lüthi, Brotversorgung, S. 27. Zur Debatte um das Getreidemonopol vor dem Krieg vgl. Kreis, Insel, S. 25.
229 Vgl. die Arbeit von Katharina Lüthi zur Brotversorgung im Ersten Weltkrieg (1997), zum Importmonopol insbesondere S. 25 f.
230 2. Neutralitätsbericht, S. 125.
231 Vgl. BRB über das Schlachten von Kälbern, 8. August 1914 (AS 30/375); zur Massnahme in Deutschland Rittler, Teuerung und Kriegswucher, S. 348.
232 Vgl. BRB über das Schlachten von Kälbern, 27. November 1914 (AS 30/583); 3. Neutralitätsbericht, S. 628.
233 Vgl. BRB über das Schlachten von Kälbern, 19. Februar 1915 (AS 31/53); Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 111.
234 Vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 629. Das Büro für Schlachtviehimport wurde im Mai 1917 von der Eidgenössischen Anstalt für Schlachtviehversorgung abgelöst, vgl. dazu Errichtung einer eidgenössischen Anstalt für Schlachtviehversorgung, 18. Mai 1917 (AS 33/277).
235 BP, Vieheinfuhr, 4. Mai 1915; vgl. Geschäftsbericht 1915, S. 533. In den amtlichen Quellen ist der Beschluss fälschlich auf den 14. Mai datiert.
236 Zum Import von Kartoffeln vgl. BP, Einfuhr von Kartoffeln, 9. Oktober 1915; 3. Neutralitätsbericht, S. 622. Zu Pferden vgl. BP, Pferde-Import aus dem Auslande, 23. Juni 1915.
237 Vgl. BRB über die Einfuhr von Reis und von Mahlprodukten aus Reis durch den Bund, 2. Oktober 1915 (AS 31/333); BRB über die Einfuhr und den Handel mit Zucker, 8. Februar 1916 (AS 32/15); BRB betr. die Einfuhr von Petroleum und Benzin, 12. Februar 1916 (AS 32/34). Der letzte Erlass enthielt zwar kein explizites Importmonopol des Bundes, wirkte sich aber durch die Bedingung einer Importbewilligung des EVD so aus, vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 604.
238 Höchstpreise für Monopolwaren wurden erstmals festgesetzt in V des schweizerischen Militärdepartements betr. die Höchstpreise von Teigwaren und Hartweizengries, 18. Juni 1915 (AS 31/279); BRB über den Verkauf von Zucker, 27. November 1915 (AS 31/418); V des schweizerischen Militärdepartements betr. den Verkauf von Getreide und Mahlprodukten, 19. Februar 1916 (AS 32/55); BRB über die Höchstpreise für Reis, 26. Februar 1916 (AS 32/63).
239 Vgl. Tanner, Alkoholfrage, S. 157 f.; Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 11 f.
240 BRB betr. die Beschaffung und den Vertrieb monopolisierter gebrannter Wasser, 27. August 1914 (AS 30/415).
241 BRB über die Sicherung der Lederversorgung des Landes und die Festsetzung von Höchstprei-

sen für Leder, 26. März 1915 (AS 31/83). Zu Schuh- und Lederpreisen im Ersten Weltkrieg vgl. Wild, Volksschuhe, S. 434 f.

242 Vgl. Die Höchstpreise für Leder in der Schweiz, 26. März 1915 (AS 31/88); Studer, Staat, S. 8 f.; BAR, E27#1000/721#12945*, Eduard Müller, An das Volkswirtschaftsdepartement, 23. Januar 1915.

243 Vgl. Wirz, Getreideproduktion, S. 155.

244 Vgl. BRB betr. Verkauf von Butter und Käse, 27. November 1915 (AS 31/414); BRB über den Verkauf von Getreide, 8. September 1914 (AS 30/469); Höchstpreise für Petroleum, 22. Februar 1916 (AS 32/58); Höchstpreise für Benzin, 11. März 1916 (AS 32/82); BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. März 1916 (AS 32/97).

245 Vgl. die Strafen bei Verstössen gegen die «Sicherung der Brotversorgung» des BRB vom 27. August 1914 (AS 30/417) mit denen des BRB vom 13. Dezember 1915 (AS 31/435). Ähnliche Tendenzen lassen sich in den anderen oben beschriebenen Feldern feststellen.

246 Vgl. BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, 18. Februar 1916 (AS 32/52).

247 Für die Fortsetzung dieser Praxis nach dem Weltkrieg vgl. Jost, Bedrohung, S. 773; Schumann, Regierungssystem, S. 134 f.; Neidhart, Plebiszit, S. 191–220.

248 Böschenstein, Bundesrat, S. 70; vgl. Käppeli, Lebensmittelversorgung, S. 15.

249 Hermann Böschenstein erwähnt die Konferenz in Urs Altermatts Lexikon der Schweizer Bundesräte (S. 323) und seiner Schulthess-Biografie (S. 70). Die Bezeichnung «Industrieanwalt» hat ihren Ursprung in beruflichen Tätigkeiten für Fabrikbetriebe der Region Brugg vor der Wahl in den Bundesrat, vgl. Steigmeier, Schulthess, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3791.php.

250 L'approvisionnement de notre pays, in: Journal de Genève, 6. August 1914, S. 4.

251 Vgl. BRB betr. die Beschaffung und den Vertrieb monopolisierter gebrannter Wasser, 27. August 1914 (AS 30/415); VO gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 10. August 1914 (AS 30/376).

252 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 988. Ernst Laur war ebenfalls eingeladen, nahm jedoch nicht teil, vgl. BAR, E9#1000/1173#791*, Hans Blau, Protokoll über die Verhandlungen, 5. August 1914; Suspension de la loi sur la faillite, in: Gazette de Lausanne, 6. August 1914, S. 2.

253 Vgl. BRB betr. Gewährung eines Rechtsstillstandes, 5. August 1914 (AS 30/358).

254 Ariadne, Vaterland, S. 4. Auch die Aufhebung des «Rechtsstillstands» und der darauf folgende Erlass wurden durch eine Konferenz vorbereitet, vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 994 f.

255 Vgl. K des schweizerischen Industriedepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Herabsetzung des Lohnes von Angestellten und Arbeitern in verschiedenen Erwerbsarten, 26. November 1914 (BBl. 1914/IV/545); Pflüger, Massnahmen, S. 33; 1. Neutralitätsbericht, S. 748.

256 Vgl. K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. schärfere Grenzkontrolle (BBl. 1915/III/299), 25. September 1915; 3. Neutralitätsbericht, S. 541; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 434 f.

257 Vgl. BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. März 1916 (AS 32/97); Brodbeck, Experiment, S. 69 f.; Scheurmann, Milchversorgung, S. 23.

258 Neidhart, Plebiszit, S. 49.

259 Vgl. Vatter, System, S. 234; Gruner, Wirtschaftsverbände, S. 106 f.

260 Als Beispiele aus der ersten Phase seien hier erwähnt die erfolglosen Versuche von SBV, SHIV und SGV zur Senkung der Zinsen gegen den Widerstand der Banken in BAR, E9#1000/1173#791*, Schweizerischer Gewerbeverein, An den h. Schweizerischen Bundesrat, 31. Oktober 1914; BAR, E9#1000/1173#792*, Paul Hafner, Protokoll über die vom Schweizerischen Finanzdepartement einberufene Konferenz, 28. November 1914; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 1003; vergebliche Anliegen von SP und Gewerkschaften in Pflüger, Massnahmen, S. 33 f., sowie die Ablehnung von Eingaben des Zürcher Mietervereins für eine Senkung der Mietzinse in BP, Mietzinsnachlass, 3. November 1914; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 1030 f.

261 Stämpfli, Politiknetzwerke, S. 331.

262 Neidhart, Plebiszit, S. 185.

263 Stämpfli, Politiknetzwerke, S. 334; vgl. Lüthi, Brotversorgung, S. 46; Schmid, Wirtschaft, S. 86;

zurück

Studer, Staat, S. 1–26. Zur Funktion von Expertenkommissionen im legislativen Prozess vgl. Eichenberger, Gewalt, S. 143 f.

264 Neidhart, Plebiszit, S. 206; vgl. Schumann, Regierungssystem, S. 134.

265 Vgl. Schmid, Wirtschaft, S. 88; Licke, Verein, S. 43. Für den Hinweis auf die Tätigkeiten des Büros danke ich Pierre Eichenberger.

266 Vgl. Pflüger, Massnahmen, S. 33 f.; Meier, Lebensmittelmarkt, S. 28; Lüthi, Brotversorgung, S. 48; Mesmer, Pflichten, S. 350; BAR, E1301#1960/51#176*, Robert Grimm, Protokoll der 5. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 9. März 1916. Erfolgreiche Vorstösse der Arbeiterorganisationen betont dagegen Erb, Vorgeschichte, S. 372 f.

267 Redaktion, Die Schweiz unter dem Einfluss des Krieges, S. 646 f.; vgl. Erb, Vorgeschichte, S. 372.

268 Vgl. BG über die Organisation der Bundesverwaltung, 26. März 1914 (AS 30/292); Beutler, Staatsschutz, S. 34; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 552 f.; Lüthi, Brotversorgung, S. 53.

269 Vgl. BRB betr. die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften, 17. November 1914 (AS 30/602).

270 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die Organisation der Bundesverwaltung, in: BBl. 65, Bd. II (1913), S. 17; vgl. Volkart, Organisationsgewalt, S. 40 f.; Lüthi, Brotversorgung, S. 46 f.; Neidhart, Plebiszit, S 205.

271 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die Organisation der Bundesverwaltung, in: BBl. 65, Bd. II (1913), S. 20.

272 Böschenstein, Bundesrat, S. 70. Laut Neidhart, Plebiszit, S. 205, versuchte der SBV die Abtrennung der Handelsabteilung vom EVD erfolglos zu verhindern.

273 Vgl. BRB betr. die Erledigung von Forderungen für Schaden an Land und für Inanspruchnahme von anderem beweglichem und unbeweglichem Eigentum anlässlich des aktiven Dienstes der Armee, 18. September 1914 (AS 30/479); BRB betr. Abänderung der VO über das militärische Automobilwesen, 10. November 1914 (AS 30/576); BRB betr. die provisorische Organisation des Militärflugwesens, 13. August 1915 (AS 31/307); BRB betr. die Militärsteuer mit Bezug auf den Aktivdienst, 15. Januar 1915 (AS 31/15).

274 Ruffieux, Suisse, S. 22; vgl. Cottier, Liberalismus, S. 40 f.

275 Vgl. BRB über die Abgabe von Heu und Stroh an die Armee, 21. August 1914 (AS 30/401); BRB über die Pikettstellung der Armee, der Pferde und Maultiere und betr. das Verbot der Ausfuhr von Pferden, Maultieren, Motorfahrzeugen, Getreide etc., 31. Juli 1914 (AS 30/335). Gemäss Artikel 213 der Militärorganisation 1907 trat mit der Pikettstellung von Pferden und Transportmitteln automatisch ein Verbot von Verkauf und Ausfuhr in Kraft, welches nach Ansicht des SMD jedoch kaum eingehalten wurde. Vgl. BBl. 68, Bd. II (1916), S. 572 f.

276 Vgl. Jahr/Kaufmann, Krieg, S. 172; Leonhard, Kriegswirtschaft, S. 260; Geyer, Militarization, S. 75–95; Kruse, Systementwicklung, S. 56; Roth, Staat, S. 57 f.; Purseigle, Fronts, S. 283.

277 Gygax, Wirtschaftspolitik, S. 188; vgl. Hardmeier, Frauenstimmrechtsbewegung, S. 167; Elsig, Schrapnells, S. 103; Fasel, Spionageverfolgung, S. 105; Kaestli, Selbstbezogenheit, S. 69; aus notrechtlicher Perspektive Folz, Staatsnotstand, S. 36.

278 VO betr. Strafbestimmungen für den Kriegszustand, 6. August 1914 (AS 30/370); vgl. Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 239 f. Die schweizerische Militärjustiz im Ersten Weltkrieg ist Thema der Dissertation von Sebastian Steiner im Sinergia-Projekt. Sebastian Steiner: Unter Kriegsrecht. Die schweizerische Militärjustiz 1914–1921 (Die Schweiz im Ersten Weltkrieg, Bd. 4), Zürich 2018.

279 Vgl. Huber, Denkwürdigkeiten, S. 53; BP, Verordnung betr. Strafbestimmungen für den Kriegszustand, 6. August 1916.

280 Steiner, Militärgerichtsbarkeit, S. 3; vgl. Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 237.

281 Vgl. Bundesgesez [sic] über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen, in: Amtliche Sammlung der Bundesgeseze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, II. Band (1851), S. 606–742.

282 Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 239 und vgl. S. 245.

283 Ebd., S. 248.

284 BRB über die Mobilmachung der Armee, 1. August 1914 (AS 30/339). Die Einzelheiten des

Kriegsbetriebs der Eisenbahnen waren in den Artikeln 217–220 der Militärorganisation von 1907 geregelt. Vgl. BBl. 59, Bd. II (1907), S. 1073.

285 Vgl. BRB betr. den Winterfahrplan 1914/15 der schweizerischen Eisenbahnen, 4. September 1914 (AS 30/464).

286 Vgl. Ruchti, Geschichte, Bd. 1, S. 15.

287 Vgl. BRB betr. Handhabung der Vorschrift von Art. 202 der Militärorganisation, 24. August 1914 (AS 30/403).

288 Vgl. VO betr. die Organisation der Heerespolizei, 5. August 1914 (AS 30/364); Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 250.

289 Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: BBl. 59, Bd. II (1907), S. 1031.

290 Vgl. BRB betr. den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte, 22. Februar 1916 (AS 32/60); K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. schärfere Grenzkontrolle, 25. September 1915 (BBl. 1915/III/299).

291 Vgl. Wille/Sprecher, Bericht, S. 398.

292 Vgl. BP, Anwendung der V. O. über den Kriegszustand, 10. November 1914; Zürcher, Verordnungen, S. 258. Eine zu Beginn weite Auslegung bestätigt indirekt auch BAR, E27#1000/721#8831*, Max Huber, An das Schweiz. Militärdepartement, 11. Februar 1916.

293 BP, Anwendung der V. O. über den Kriegszustand, 10. November 1914; vgl. BRB über den Verkauf von Getreide, 8. September 1914 (AS 30/469).

294 Zoller, Notverordnung, S. 70; vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 187.

295 Vgl. Armeeauditor, Sammlung, S. 3 f. und 94 f.; Zürcher, Verordnungen, S. 258.

296 Wille/Sprecher, Bericht, S. 435; vgl. Steiner, Krieg, S. 33; 3. Neutralitätsbericht, S. 581. Die Begnadigung von militärgerichtlich Verurteilten durch den General untersucht Lea Moliterni Eberle in ihrem Dissertationsprojekt «Um Gnade bitten im Ersten Weltkrieg. Schweizer Militärjustiz-Verurteilte und ihre Gesuche um Gnade». Vgl. dazu auch Moliterni Eberle, General, S. 34 f.

297 Vgl. BRB betr. Handhabung der Vorschrift von Art. 202 der Militärorganisation, 24. August 1914 (AS 30/403); BRB betr. Auslegung der Bundesratsbeschlüsse vom 27. August, 8. September und 23. September 1914, 10. November 1914 (AS 30/592).

298 Vgl. BRB betr. Einschränkung der Militärgerichtsbarkeit, 9. Juli 1915 (AS 31/258). Der Militärgerichtsbarkeit unterstellt blieben die von den Artikeln 41–98 des Militärstrafgesetzes genannten Vergehen sowie die in Artikel 1 der Militärstrafgerichtsordnung aufgeführten Personen. Vgl. Militärstrafgerichtsordnung, in: BBl. 41, Bd. III (1889), S. 1111 f. Zur Ausarbeitung des Erlasses vgl. Steiner, Krieg, S. 16 f.

299 Steiner, Krieg, S. 6. Vgl. ausserdem den Fall «Feller» ebd., S. 20 f.

300 Vgl. Steiner, Krieg, S. 12 und 21 f.; Jaun, Meuterei, S. 29.

301 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 969. Zur Todesstrafe im schweizerischen Strafrecht vgl. Geschwend, Todesstrafe, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9617.php; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 253 und 284 f. Zur Anwendung im Zweiten Weltkrieg vgl. Jost, Bedrohung, S. 805.

302 Vgl. VO betr. Veröffentlichung militärischer Nachrichten, 10. August 1914 (AS 30/380).

303 Vgl. BAR, E27#1000/721#12846*, Max Huber, Entwurf zu einer Verordnung über die Pressezensur, Juli 1914.

304 Vgl. BAR, E27#1000/721#13584*, Rudolf Lüdi, Brief an die Redaktionen, 1. August 1914. Laut Wille/Sprecher, Bericht, S. 486, waren davon 600 «Zeitungen und Zeitschriften» betroffen.

305 BAR, E27#1000/721#13578*, Welti/von Ernst/Merz, An den hohen Schweizerischen Bundesrat, 12. August 1914; vgl. VO über das Verbot der Anlage und der Benützung von Stationen mit drahtloser Telegraphie, 2. August 1914 (AS 30/351); BRB betr. den interurbanen Telephonverkehr, 7. August 1914 (AS 30/374).

306 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939–1945, in: BBl. 99, Bd. I (1947), S. 299. Der Bericht, die erste amtliche Darstellung der Zensurmassnahmen im Ersten und Zweiten Weltkrieg, betont, dass trotz des formell rein militärischen Charakters der Verordnung immer mehr politische Inhalte ins Visier der Kontrollbüros rückten.

307 VO betr. Veröffentlichung militärischer Nachrichten, 10. August 1914 (AS 30/380).

308 Vgl. Artikel 55 in Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 31.

309 Die «Präventivzensur» machte Publikationen von einer behördlichen Genehmigung abhängig und konnte darüber hinaus die Veröffentlichung bestimmter Inhalte erzwingen, vgl. Schudnagies, Belagerungszustand, S. 84 f.
310 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 133. Zu Funktion und Methode der Zensur im Ersten Weltkrieg vgl. Demm, Censorship, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10725.
311 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939–1945, in: BBl. 99, Bd. I (1947), S. 303 f.
312 BP, Verletzung der Neutralität durch die Presse, 30. September 1914.
313 BRB betr. Ausschreitungen der Presse, 30. September 1914, in: Baer, Kriegs-Verordnungen, Bd. 1, S. 178.
314 Vgl. Eidgenossenschaft, in: NZZ, 5. Oktober 1914, Erstes Mittagblatt.
315 Vgl. Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 145 f.; BP, Verletzung der Neutralität durch die Presse, 30. September 1914.
316 Wille/Sprecher, Bericht, S. 491; vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939–1945, in: BBl. 99, Bd. I (1947), S. 301. Alexandre Elsig, dessen vor kurzem erschienene Dissertation sich der deutschen Propaganda in der Schweiz ausführlich widmet, beleuchtet die aussen- wie innenpolitischen Aspekte des Themas und die Reaktion der Bundesbehörden darauf. Elsig, Zwietracht, 75 f. und 85.
317 Obwohl er das Vorhandensein homogener Einstellungen in den Sprachregionen gegenüber den Kriegführenden in Abrede stellte, prägte Ruchti, Geschichte, Bd. 1, S. 99, das Bild einer «mit geringen Ausnahmen» mit der Entente sympathisierenden Romandie. Umgekehrt hielt Dumur, Deux Suisses, S. 12 f., 1917 fest, die «sphères dirigeantes» der Deutschschweiz und damit auch die Bundespolitik seien «immuablement germanophiles» gewesen. Ebenfalls 1917 schrieb Carl Albert Loosli, «die Mehrzahl der Deutschschweizer» sei zu Kriegsbeginn «ungemein deutschfreundlich» gewesen. Loosli, Schweizer, S. 26.
318 Vgl. Kreis, Insel, 198 f.; Elsig, Schrapnells, S. 11 f. und 31 f.; Ruffieux, Suisse, S. 39.
319 Aufruf an das Schweizervolk, 1. Oktober 1914 (AS 30/510).
320 Vgl. Aufruf an das Schweizervolk, 5. August 1914 (AS 30/362).
321 Vgl. VO betr. Handhabung der Neutralität der Schweiz, 4. August 1914 (AS 30/353). Zur Frage der Waffenexporte vgl. Rossfeld, Kupferwaren, S. 518.
322 Vgl. Hafter, Kriegsstrafrecht, S. 242.
323 Aufruf an das Schweizervolk, 1. Oktober 1914 (AS 30/510).
324 Ebd.; VO betr. Handhabung der Neutralität der Schweiz, 4. August 1914 (AS 30/353); vgl. BP, Aufruf an das Volk, 30. September 1914. Der Begriff «moralische Neutralität» oder «Gesinnungsneutralität» bezeichnete das in der öffentlichen Meinungsäusserung zum Ausdruck kommende Gegenstück zur staatlichen Neutralität und war wegen des Zusammenhangs mit der politischen Zensur seit Kriegsausbruch heftig umstritten, vgl. Dubois, Neutralité, S. 49; Neutres, non pas pleutres, in: Gazette de Lausanne, 23. August 1914, S. 1; Elsig, Schrapnells, S. 48 f.; Moos, Neutralität(en), S. 217.
325 Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 240; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 283 f. Bei den verwarnten Medien handelte es sich um die «Schaffhauser Zeitung» und «La Guerre mondiale», eine an die Franzosen in der Schweiz gerichtete Kriegschronik. Zu den beanstandeten Inhalten vgl. BP, Departemental-Vorträge, 7. Oktober 1914. «Guguss'» erschien allerdings schon kurze Zeit später unter dem Namen «Le petit Suisse» wieder, vgl. Kaenel, Guguss', www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D27828.php, und Abb. 5, S. 195.
326 BP, Massnahmen gegen die Zeitung «Le Clairon», 16. Oktober 1914; vgl. Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 206.
327 K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. Massnahmen gegen neutralitätswidriges Verhalten, 26. März 1915 (BBl. 1915/I/518).
328 Vgl. VO betr. Verwendung eines einheitlichen Passformulars, 27. November 1914 (AS 31/420); K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. schärfere Grenzkontrolle, 25. September 1915 (BBl. 1915/III/299).
329 K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. schärfere Grenzkontrolle, 25. September 1915 (BBl. 1915/III/299).

330 K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. Massnahmen gegen neutralitätswidriges Verhalten, in BBl. 67, Bd. I (1915), S. 519; vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 545 f. und 571. Ob sich die Migrationspolitik während des Ersten Weltkriegs tatsächlich fundamental änderte, ist gegenwärtig Gegenstand der historischen Debatte. Über den kriegsbedingten Ausbau der rechtlichen und politischen Massnahmen zur Begrenzung und Überwachung der grenzüberschreitenden Mobilität ist sich die Forschung aber weitgehend einig, vgl. Schrover, Migration and Mobility, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10332; Kury, Wendepunkt, S. 292 f.

331 Vgl. K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. schärfere Grenzkontrolle, in: BBl. 67, Bd. III (1915), S. 299.

332 BP, Massnahmen gegen neutralitätswidrige Publikationen, 19. März 1915; vgl. BP, Massnahmen gegen neutralitätswidriges Verhalten, 26. März 1915. Anlass der Besprechung mit Romberg waren laut Protokoll Ausschreitungen in Freiburg und Lausanne am 15. und 16. März 1915 gegen die Durchfahrt der Züge mit Evakuierten aus den besetzten Gebieten Frankreichs. Vgl. dazu Die Durchfahrt der Interniertenzüge, in: NZZ, 18. März 1915, Erstes Mittagblatt.

333 BP, Verordnung betr. neutralitätswidriges Verhalten, 7. Juni 1915. Zu den parallelen Strukturen und «Missgriffen» in der Bundesverwaltung vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 131; Rochat, Guerre, S. 22. Eine Auflistung der Pressekontrollbüros und eine Darstellung der Probleme aus deren Sicht findet sich in: BAR, E27#1000/721#13589*, Karl Fisch, Konferenz der Chefs der Pressbureaus, 17. März 1915. Wille/Sprecher, Bericht, S. 487, nennt 17 territoriale Pressekontrollbüros.

334 BP, Massnahmen gegen neutralitätswidriges Verhalten, 26. März 1915.

335 Vgl. VO betr. die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen, 2. Juli 1915 (AS 31/249); BRB betr. die Presskontrolle während der Kriegswirren, 27. Juli 1915 (AS 31/273); BP, Verordnung betr. neutralitätswidriges Verhalten, 7. Juni 1915; BP, Delegation der Presse, 15. Juni 1915.

336 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 527 f. Betroffen waren die Tessiner Satirezeitschrift «Il Ragno» und die Lausanner «Bibliothèque universelle». Um Letztere, deren Herausgeber und ein Urteil des Bundesgerichts entspann sich eine Kontroverse, vgl. Elsig, Mensonge, S. 444; BP, «Bibliothèque universelle» Strafverfolgung, 2. Oktober 1915; Küffer, liberale Kritik, S. 33 f., und Kapitel 6.3.

337 Vgl. BRB betr. die Presskontrolle während der Kriegswirren, 27. Juli 1915 (AS 31/273).

338 2. Neutralitätsbericht, S. 131. Die Befugnisse der Kommission wurden in einem Reglement festgelegt, vgl. BAR, E27#1000/721#13580*, Presskontrollkommission, Ordnung betr. die Massnahmen der Presskontrollkommission, 30. August 1915.

339 Vgl. BP, Verordnung betr. neutralitätswidriges Verhalten, 2. Juli 1915; Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 67, Bd. III (1915), S. 68, zur Zusammensetzung der Kommission; 2. Neutralitätsbericht, S. 132; Rochat, Guerre, S. 35 f., als zeitgenössischer Bericht eines Mitglieds.

340 Elsig, Willkür, S. 53; vgl. die Beschreibung der Arbeit der «Presskontrollkommission» in Elsig, Schrapnells, S. 111 f.

341 BAR, E27#1000/721#13589*, Karl Fisch, Konferenz der Chefs der Pressbureaus, 17. März 1915, S. 8; vgl. Wille/Sprecher, Bericht, S. 490.

342 Müller, Sicherheit, S. 208; vgl. Wille/Sprecher, Bericht, S. 526; 2. Neutralitätsbericht, S. 135 f.

343 BAR, E27#1000/721#13589*, Karl Fisch, Konferenz der Chefs der Pressbureaus, 17. März 1915, S. 6.

344 Ebd., S. 4.

345 Ebd., S. 6.

346 Rochat, Guerre, S. 20.

347 BAR, E27#1000/721#13589*, Karl Fisch, Konferenz der Chefs der Pressbureaus, 17. März 1915, S. 13. Im selben Protokoll wurden ausserdem Beschwerden festgehalten, die Romandie «erfreue sich» in Bezug auf die politische Zensur «einer grösseren Freiheit als die deutsche Schweiz», S. 15.

348 Die verschiedenen Erlasse fasste erstmals der BRB betr. Ausfuhrverbote, 18. September 1914 (AS 30/483), zusammen. Es folgten regelmässige Änderungen am Katalog der Güter, deren Export nur noch mit Genehmigung des Bundesrats möglich war.

349 Zürcher, Verordnungen, S. 254.

zurück

350 Böschenstein, Bundesrat, S. 78; vgl. ABB Nationalrat 1915, S. 45.
351 Geering, Handel, S. 4.
352 Vgl. Strachan, Mobilization, S. 137 f.; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 11 f.; zur «shell crisis» Herwig, War, S. 55.
353 Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 222. Zur einsetzenden «Kriegskonjunktur» in der Schweiz vgl. Rossfeld, Anmerkungen, S. 146 f

Kapitel 4

1 2. Neutralitätsbericht, S. 124.
2 Vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 256 f.
3 Verein «Die Schweiz im Ersten Weltkrieg», 14/18, S. 12; vgl. Böschenstein, Scheurer, S. 154.
4 Zu den Bedrohungslagen während des Kriegs vgl. Schaltegger/Schmid, Anleihemarkt, S. 6; zur militärischen Lage bis zum Frühjahr 1916 Wille/Sprecher, Bericht, S. 151 f.; Fuhrer, Armee, S. 209 f. und 332; Ehrbar, Militärpolitik, S. 49 f.; Kreis, Insel, S. 116. Zur ökonomischen Entwicklung im Krieg vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 23 f.
5 Zur Frage der «Kriegsgewinne», ihrer Ursachen und Folgen vgl. Erb, Vorgeschichte, S. 360; Nachimson, Wirtschaftslage, S. 32 f.; Rossfeld, Anmerkungen, S. 146 f.; Kreis, Insel, S. 93 f.
6 Vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 31 f.; Auderset/Moser, Krisenerfahrungen, S. 135; Senglet, Preispolitik, S. 12; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 16.
7 Vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 11.
8 Vgl. Lambert, Armageddon, S. 181; Kramer, Blockade, S. 462 f.; Offer, Interpretation, S. 23 f.; Young, Freedom, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10293.
9 Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 30.
10 Vgl. Burckhardt, Wandlungen, S. 30; Jahr/Kaufmann, Krieg, S. 217 f.; die Abbildung in Weber, Amerikanische Verheissung, S. 49.
11 Vgl. Kramer, Blockade, S. 464 f. und 485; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 303; für einen Überblick Osborne, Warfare, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10333.
12 Vgl. Kruizinga, Neutrality, S. 558 f.; Rapold, Generalstab, S. 170. Zum Nutzen der neutralen Schweiz aus militärischer Sicht vgl. Fuhrer, Armee, S. 532.
13 Vgl. Kramer, Blockade, S. 467; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 371; für den schweizerischen Fall Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 33 f.
14 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 16.
15 Zitiert in Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S. 43 f.
16 BP, Trust, 22. September 1915; vgl. Weber, Société, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10678; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 85 und 234.
17 Dodis.ch, Proposition du chef du Département politique, 17. September 1915, http://db.dodis.ch/document/43426; vgl. BAR, E27#1000/721#13594*, Société suisse de surveillance économique, Statuten, 27. Oktober 1915.
18 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 239 und 313 f.; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 34; Ruffieux, Suisse, S. 30; Obrecht, Überwachungsgesellschaften, S. 100 f.; BAR, E27#1000/721#13594*, SSS, Liste des contingents, November 1915. Die 1919 gesamthaft 51 Syndikate sind in Société suisse de surveillance économique, Tableau, S. 45–47, dargestellt.
19 Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 331; vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 45; Tanner, Geschichte, S. 138; Société suisse de surveillance économique, Tableau, S. 18; 2. Neutralitätsbericht, S. 124.
20 Bis 1918 unter dem Namen «Treuhandstelle Zürich für die Einfuhr deutscher und österreichischer Waren in die Schweiz».
21 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 124; Pfister, Energiekrise, S. 118; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 204 f.; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 43 f.
22 Vgl. Cornaz, Wirtschaftsneutralität, S. 23; Pfenninger, Handelsbeziehungen, S. 41; 3. Neutralitätsbericht, S. 561; Böschenstein, Bundesrat, S. 81; Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 35. Zu einem zentralen Kompensationsgut wurde gegen Kriegsende die Gewährung von Krediten an die Handelspartner der Schweiz.

zurück

23 BP, Trust, 22. September 1915; vgl. Dodis.ch, Proposition du chef du Département politique, 17. September 1915, http://db.dodis.ch/document/43426; Obrecht, Überwachungsgesellschaften, S. 192 f.
24 2. Neutralitätsbericht, S. 124; vgl. Matti, Rechtliche Natur, S. 149.
25 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 236 f. Zum Personal bei der Auflösung, darunter mit Jean-Marie Musy und Ernest Chuard zwei spätere Bundesräte, vgl. Société suisse de surveillance économique, Tableau, S. 29 f.
26 Wehrli, Geschichte, S. 52.
27 BAR, E27#1000/721#13594*, Société suisse de surveillance économique, Statuten, 27. Oktober 1915.
28 Vgl. Stucki, Kriegswirtschaft, S. 294; 3. Neutralitätsbericht, S. 560.
29 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 123; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 236; Kreis, Insel, S. 85.
30 Vgl. zur Prozedur eines Einfuhrgesuchs Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 241 f.; zum Ablauf eines Ausfuhrgesuchs BAR, E7350#1000/1104#247*, Ernst Muggli, Schema für den Gang der Gesuche, 1917. Ein Beispiel für eine Branche, die mit Rohstoffen aus der Entente für die Mittelmächte produzierte, liefert Nef, Stickerei, S. 46.
31 Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 330.
32 BAR, E7350#1000/1104#247*, EVD, Wirkungen des Krieges auf den schweizerischen Import und Export, um 1917, S. 14.
33 Vgl. Kreis, Insel, S. 91; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 243; Gruner, Wirtschaftsverbände, S. 59.
34 Laur, Erinnerungen, S. 64; vgl. 7. Neutralitätsbericht, S. 225; Laur, Erinnerungen, S. 146 f.; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 29. Laur und Frey waren bereits vor dem Krieg an Handelsabkommen massgeblich beteiligt. Zum Verhältnis zwischen den beiden vgl. Baumann, Bauernstand, S. 283 f.
35 Vgl. Leonhard, Kriegswirtschaft, S. 264.
36 In Anlehnung an die Beschreibung der kriegswirtschaftlichen Entwicklung Grossbritanniens in Beveridge, Control, S. 5; vgl. Broadberry/Howlett, United Kingdom, S. 206.
37 Vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 21 f.
38 Rund ein Drittel aller Importe stammte 1913 aus Deutschland. Vgl. Schweizerischer Bankverein, Rückschau, S. 46 (Kohle) und 80 (Eisen und Stahl); Weber, Amerikanische Verheissung, S. 43; Bodenmann, Exporthandel, S. 20.
39 Vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 24; Cottier, Staatsintervention, S. 55; Fueter, Schweiz seit 1848, S. 262; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 45 f.; (aus deutscher Sicht) Kahl, Wirtschaftskonferenz, S. 222 f., zur Verschärfung des Wirtschaftskriegs. Zu sinkenden Importen und Teuerung vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 154; Gautschi, Landesstreik, S. 31; Fueter, Die Schweiz, S. 262; Lüthi, Brotversorgung, S. 72 f.; Schweizerischer Bankverein, Rückschau, S. 138 f.; Ruoss, Geldpolitik, S. 38.
40 Von «Knappheit» und «Mangel» sprach der Bundesrat in den Neutralitätsberichten ab Frühjahr 1916, vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 575 und 628; 4. Neutralitätsbericht, S. 544. Von «Not» in Bevölkerung und Wirtschaft war seit Frühling 1917 die Rede, vgl. 6. Neutralitätsbericht, S. 327 f.
41 Vgl. Kreis, Insel, S. 92 und 162; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 27; Auderset/Moser, Krisenerfahrungen, S. 135. Zur Entwicklung der Munitionsexporte vgl. Casanova, Maschinenindustrie, S. 94 f. Die Zeugnisse der sich seit Anfang 1916 verschärfenden Versorgungslage sind in den untersuchten Quellen zahlreich und aufgrund der nicht linear verlaufenden wirtschaftlichen Entwicklung nicht immer widerspruchsfrei. Hinweise auf die Versorgungslage und die damit zusammenhängenden Noterlasse in der zweiten Phase finden sich beispielsweise in BP, Petroleum-Einkäufe in Rumänien, 26. Februar 1916; 6. Neutralitätsbericht, S. 347.
42 Zum Begriff vgl. Reichesberg, Wohnungsproblem, S. 34.
43 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 123; Böschenstein, Bundesrat, S. 70; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 227 f.; Kreis, Insel, S. 92.
44 Vgl. die kritischen Urteile in Jost, Bedrohung, S. 133; Senglet, Preispolitik, S. 248.
45 In der ersten Phase standen 120 Erlassen des SMD (38 Prozent) noch 38 des EPD (12 Prozent) und 53 des EVD (17 Prozent) gegenüber, vgl. Grafik 5.

46 Lüthi, Brotversorgung, S. 117.
47 Senglet, Preispolitik, S. 82.
48 Bereits in der ersten Phase zeichnete sich diese Verschiebung ab. Es liessen sich bereits 62 Prozent aller Noterlasse als Interventionen in die Kriegswirtschaft im weitesten Sinn auffassen, während 25 Prozent im Zusammenhang mit der Landesverteidigung (ausgenommen die Versorgung der Armee mit Lebensmitteln und Leder) standen, vgl. Böschenstein, Bundesrat, S. 70.
49 Vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 24.
50 Vgl. Jost, Bedrohung, S. 763; Mommsen, Weltkrieg, S. 87; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 31 f.; Keene, United States, S. 512. Die formelle Kriegserklärung der USA erfolgte allerdings erst am 6. April 1917.
51 Senglet, Preispolitik, S. 248.
52 Stucki, Kriegswirtschaft, S. 251; vgl. Boscovits, Flut, S. 9; Giacometti, Vollmachtenregime, S. 82.
53 Vgl. BRB betr. die Bestandesaufnahme und die Beschlagnahme von Waren, 11. April 1916 (AS 32/145).
54 Baer, Kriegs-Verordnungen, Bd. 2, S 71. Die Entscheide der Schätzungskommissionen waren einem Urteil des Bundesgerichts gleichgestellt, vgl. den für das Verfahren massgeblichen BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, 18. Februar 1916 (AS 32/52). Das SMD erhielt im BRB über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1916 (AS 33/46), und im BRB betr. Bestandesaufnahme, Veräusserungsverbot und Beschlagnahme von Brieftauben, 4. Mai 1917 (AS 33/243), die Ermächtigung zur Beschlagnahmung der jeweiligen Waren.
55 Obwohl dies nun generell möglich war, ermächtigten einige Noterlasse noch einmal explizit zur Bestandsaufnahme und Beschlagnahmung. Verfügt wurde die Beschlagnahmung bis Juli 1917 (zeitweise) für Weissmehl und Gries, Zucker, Lumpen und Stoffabfälle, Heu und Stroh, Glyzerin, Altmetalle und Metallabfälle, Teer sowie Reis, vgl. dazu V des schweizerischen Militärdepartements betr. die Beschlagnahme von Weissmehl und Gries in den Mühlen, 15. Dezember 1915 (AS 31/437); BRB über die Einfuhr und den Handel mit Zucker, 8. Februar 1916 (AS 31/15); Beschlagnahme von Waren, 1. April 1916 (AS 32/134); V des Schweizerischen Militärdepartements betr. die Beschlagnahme von Heu und Stroh der Ernte 1916, 31. August (AS 32/324); V des Politischen Departements betr. den Handel mit Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art, 18. Oktober 1916 (AS 32/431); Bestandesaufnahme und Beschlagnahme von Glyzerin, 29. November 1916 (AS 32/570); Handel mit Altmetallen und Metallabfällen, 23. Dezember 1916 (AS 32/636); BRB betr. die Beschlagnahme und die Verwendung von Teer, 5. Januar 1917 (AS 33/44); A zum BRB vom 2. Februar 1917 über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/48) und Beschlagnahme von Heu und Emd der Ernte 1916, 16. März 1917 (AS 33/146). Weitere Beschlagnahmungen wurden im SHAB ausgesprochen.
56 BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, 18. Februar 1916 (AS 32/52); vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 163.
57 3. Neutralitätsbericht, S. 561 und 604; vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 161 f.; VO gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 10. August 1914 (AS 30/376). Die VO wurde denn auch im BRB betr. Abänderung und Ergänzung von Art. 1 der VO vom 10. August 1914 gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 18. April 1916 (AS 32/165) um ein Verbot des Kaufs zu höheren als marktüblichen Preisen und mit betrügerischen Absichten erweitert. Zum Zusammenhang von Teuerung und Wucher vgl. Wild, Volksschuhe, S. 431 f.
58 Vgl. BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, 18. Februar 1916 (AS 32/52).
59 Vgl. Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 35.
60 Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 4; aus Sicht eines anderen einflussreichen Experten vgl. Somary, Erinnerungen, S. 138. Zur Person Rathenaus vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 217 f.
61 Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 12 und 29 f., zur Integration der besetzten Gebiete in die deutsche Kriegswirtschaft. Im Hinblick auf Ausbeutung und Zwangsarbeit vgl. hierzu Leonhard, Kriegswirtschaft, S. 266; Passelecq, Déportation, S. 25 f.
62 Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 21; vgl. Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 38.

63 Vgl. Bekanntmachung über die Sicherstellung von Kriegsbedarf, in: Reichs-Gesetzblatt 1915, S. 357; Goebel, Rohstoffwirtschaft, S. 106; Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 37 f.; Roth, Staat, S. 176 f.

64 Die «Beschlagnahme» als behördliche Massnahme zur Versorgung der Armee wurde bereits vom BRB über die Abgabe von Heu und Stroh an die Armee, 21. August 1914 (AS 30/401), vorgesehen. Vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 166 f.

65 Vgl. Bekanntmachung über die Sicherstellung von Kriegsbedarf, in: Reichs-Gesetzblatt 1915, S. 357; BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, 18. Februar 1916 (AS 32/52); BRB betr. die Bestandesaufnahme und die Beschlagnahme von Waren, 11. April 1916 (AS 32/145); in der deutschen Verordnung insbesondere die Paragrafen 3–6. Senglet, Preispolitik, S. 64, erwähnt ohne weitere Belege den Einfluss der deutschen Massnahmen auf die schweizerische Kriegswirtschaftspolitik schon im August 1914.

66 Exemplarisch Rittler, Teuerung, S. 339; Wassermann, Kriegsgesetze, S. 184; Röthlisberger, Schicksale, S. 65; Gygax, Wirtschaftspolitik, S. 183.

67 Vgl. BP, Warenabteilung beim Volkswirtschaftsdepartement, 22. Februar 1916; BRB betr. die Einfuhr von Petroleum und Benzin, 12. Februar 1916 (AS 32/34); Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 580; 3. Neutralitätsbericht, S. 604 f.

68 BP, Bundesratsbeschluss über die Einkaufs- & Verkaufsorganisationen im schweizer. Volkswirtschaftsdept., 14. April 1916.

69 Vgl. BP, Bundesratsbeschluss über die Einkaufs- & Verkaufsorganisationen im schweizer. Volkswirtschaftsdept., 14. April 1916; BAR, E7350#1000/1104#222*, Vorschläge an das Schweiz. Volkswirtschaftsdepartement betr. den Ausbau der Warenabteilung, 4. Dezember 1917.

70 3. Neutralitätsbericht; vgl. BP, Wahl des Vorstehers der Warenabteilung, 14. April 1916.

71 Vgl. BRB betr. das Verbot des Kartoffelaufkaufes und die Festsetzung von Höchstpreisen für Kartoffeln, 14. Juli 1916 (AS 32/244); Höchstpreise für Kirschen, 12. Juni 1917 (AS 33/365).

72 Vgl. Senglet, Preispolitik, S. 97; als Beispiel die Höchstpreise für Milchprodukte in BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. März 1916 (AS 32/97), und V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. den Verkauf von Butter und Käse, 31. Mai 1917 (AS 33/329). Bis Kriegsende stieg die Zahl der Produktkategorien mit Höchstpreisen auf 61. Vgl. AS 33, Inhaltsverzeichnis, S. 21 f.; AS 35, Inhaltsverzeichnis, S. 56–59.

73 Vgl. Senglet, Preispolitik, S. 82; 7. Neutralitätsbericht, S. 242.

74 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 125; BAR, E1301#1960/51#176*, Arthur Hoffmann, Protokoll der 5. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 9. März 1916.

75 Michel, Kriegswucherstrafrecht, S. 275; vgl. Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 5.

76 4. Neutralitätsbericht, S. 532.

77 BRB über die Brotversorgung des Landes und die Getreideernte des Jahres 1917, 21. August 1917 (AS 33/651); vgl. Errichtung einer eidgenössischen Zentralstelle für Butterversorgung, 1. Juni 1917 (AS 33/341).

78 De Reynold/Faesi/Gos, Soldat, S. 91.

79 Vgl. BP, Preise für Häute und Felle, 21. März 1916. Senglet verweist auf die wenig überzeugenden Erfahrungen in den Kantonen, auf die im Frühjahr 1916 der Erlass von Höchstpreisen durch den Bund folgte, vgl. Senglet, Preispolitik, S. 87 f. Der deutsche Bundesrat verordnete bereits im Oktober 1914 erste landesweit gültige Höchstpreise; zuvor waren diese wie in der Schweiz noch regional festgesetzt worden, vgl. Skalweit, Kriegsernährungswirtschaft, S. 119. Zur Aushandlung des Milchpreises im Frühjahr 1916 vgl. SWA, HS 371 K 2.1.1, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, Kreisschreiben betreffend Milchversorgung, 28. März 1916.

80 Zitiert in Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S. 61.

81 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 901; Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Sommer-Session 1916, S. 4. Höchstpreise wurden erstmals in der V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 15. Juli 1916 (AS 32/246), und in Höchstpreise für Schlachtkälber und Kalbfleisch, 31. August 1917 (AS 33/692), erlassen. Zum zweiten Postulat vgl. Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Winter-Session 1916, S. 4.

82 Vgl. Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 41.

zurück

83 Senglet, Preispolitik, S. 250.
84 Vgl. Rossfeld, Schokolade, S. 461; Moser, Stand, S. 15 f.
85 Vgl. Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 89 f.
86 SWA, HS 371 K 2.1.1, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, Kreisschreiben betreffend Milchversorgung, 28. März 1916.
87 Vgl. 11. Neutralitätsbericht, S. 312; Neidhart, Politik, S. 98 f.
88 11. Neutralitätsbericht, S. 213 f. Der Bundesrat musste sich im Verlauf des Kriegs immer wieder für die Zulassung von Exporten rechtfertigen, vgl. dazu 1. Neutralitätsbericht, S. 723; 3. Neutralitätsbericht, S. 624; Edmund Schulthess zitiert in Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S. 64. Zum Kompensationshandel vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 47; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 183.
89 Vgl. Senglet, Preispolitik, S. 232 und Anm. 144, S. 340.
90 Senglet, Preispolitik, S. 250.
91 Vgl. BRB über die Sicherung der Milchversorgung des Landes, 9. November 1915 (AS 31/377).
92 6. Neutralitätsbericht, S. 340; vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 609 f.
93 3. Neutralitätsbericht, S. 612; BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. März 1916 (AS 32/97); vgl. BRB betr. den Verkauf von Butter und Käse, 27. November 1915 (AS 31/414); BRB betr. den Handel mit Milch und Käse, 25. Januar 1916 (AS 32/7); SWA, HS 371 K 2.1.1, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, Kreisschreiben betreffend Milchversorgung, 28. März 1916. Hersteller von Milchprodukten verpflichteten sich ausserdem, einen Beitrag an die Subvention der Trinkmilch zu entrichten.
94 Vgl. V des Schweiz. Volkswirtschaftsdepartements betr. die Verarbeitung von Milch auf Zieger und Kasein, 3. Juni 1916 (AS 32/197); BP, Beiträge an die Konsummilchversorgung, 1. September 1916; 4. Neutralitätsbericht, S. 558. Vom Verbot zunächst explizit noch ausgenommen waren die Glarner Milchbauern, weitere Ausnahmen lagen im Ermessen des EVD.
95 4. Neutralitätsbericht, S. 559; vgl. BRB betr. die Ergänzung und Abänderung des BRB vom 25. März 1916 betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. August 1916 (AS 32/316). Die Strafkompetenz des EVD wurde damit gegenüber dem BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. März 1916 (AS 32/97), ausgedehnt.
96 4. Neutralitätsbericht, S. 562; vgl. V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. die Milchversorgung des Landes, 12. Oktober 1916 (AS 32/419); V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. den Verkauf von Butter und Käse, 15. September 1916 (AS 32/345); Brodbeck, Experiment, S. 79; zur Missernte 1916 Pfister, Auf der Kippe, S. 77.
97 6. Neutralitätsbericht, S. 342; vgl. Verarbeitung von Milch auf Weichkäse und einzelne Käsesorten, 22. Januar 1917 (AS 33/24); V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. die Weichkäserei, 21. Mai 1917 (AS 33/280). Ausnahmen wurden nur für Betriebe, die das Produkt bereits vor dem Krieg herstellten, bewilligt.
98 Vgl. BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 18. April 1917 (AS 33/218); V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. die Milchpreise, 24. April 1917 (AS 33/223); K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Milchversorgung, 28. April 1917 (BBl. 1917/III/28).
99 Zitiert in Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S. 66; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 927.
100 Vgl. 5. Neutralitätsbericht, S. 223; 8. Neutralitätsbericht, S. 66 und 133 f.
101 7. Neutralitätsbericht, S. 261; vgl. BP, Milch- und Fleischversorgung, 16. März 1917.
102 7. Neutralitätsbericht, S. 242.
103 9. Neutralitätsbericht, S. 646, im Fall des Veterinäramts.
104 Vgl. 5. Neutralitätsbericht, S. 223; 8. Neutralitätsbericht, S. 126 und 132; Frey, Fleischpreispolitik, S. 28; BP, Milch- und Fleischversorgung, 16. März 1917.
105 Vgl. Senglet, Preispolitik, S. 128; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 84.
106 7. Neutralitätsbericht, S. 251; vgl. Tanner, Fabrikmahlzeit, S. 139; Meier, Lebensmittelmarkt, S. 31 f.; Senglet, Preispolitik, S. 11, zu den verschiedenen Methoden der Preiserhebung und ihrer sozialpolitischen Bedeutung.
107 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen der Kriegsorganisationen für die Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung, in: BBl. 73, Bd. III

(1921), S. 355; vgl. BAR, E27#1000/721#12937*, Schweizerisches Oberkriegskommissariat, An die Regierungen der Kantone, 21. September 1916.

108 BP, Lebensmittelversorgung, Notstandsaktion, 21. November 1916. Zur Notstandskommission beziehungsweise zum Notstandskomitee der Arbeiterbewegung vgl. Redaktion, Die Schweiz unter dem Einfluss des Krieges, S. 646 f.; Erb, Vorgeschichte, S. 372. Die ersten Forderungen nach Verbilligung von Lebensmitteln für Arbeiterhaushalte wurden bereits im Sommer 1916 gestellt, vgl. BP, Eingabe der Notstandskommission der schweizerischen Arbeiterschaft, 15. August 1916.

109 Vgl. BAR, E27#1000/721#12937*, Verwaltungskommission des V. S. K., An den hohen Bundesrat, 27. November 1916; BP, Notstandsaktion, 11. Dezember 1916; BP, Notstandsaktion, 5. Januar 1917; 6. Neutralitätsbericht, S. 328.

110 Vgl. Eingabe der Notstandskommission der schweizerischen Arbeiterschaft an den Bundesrat, 14. Februar 1917, zitiert in Kurz, Dokumente, S. 250 f.; Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Winter-Session 1916/17, S. 10; BP, Lebensmittelverordnung, Notstandsaktion, 23. Februar 1917. Rechtliche Grundlagen für die Notstandsaktion wurden erst im BRB über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/46), aufgestellt. Die Kantone erliessen daraufhin eigene Vorschriften gemäss BAR, E27#1000/721#12937*, Camille Decoppet, An die Regierungen der Kantone, 6. Januar 1917.

111 7. Neutralitätsbericht, S. 252; vgl. BP, Abgabe von Konsummilch an Personen mit bescheidenem Einkommen, 4. April l917; BAR, E27#1000/721#12937*, Abteilung für Landwirtschaft, An den Bundesrat, 3. April 1917; K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. Abgabe von Konsummilch zu herabgesetztem Preise, 27. April 1917 (BBl. 1917/III/26); Floris, Lebensstandard, S. 113.

112 BP, Ueberwachung der Fürsorgetätigkeit der Kantone, 13. April 1917; vgl. BRB betr. die Abgabe von Konsummilch zu herabgesetztem Preise, 4. April 1917 (AS 33/173).

113 BP, Fonds für Arbeitslosenfürsorge, 13. März 1917; vgl. 7. Neutralitätsbericht, S. 263 f. Ein Vorschlag von Bundesrat Forrer, dem die Abgabe verbilligter Nahrungsmittel nicht weit genug ging, zur Gründung einer Zentralstelle für Fürsorge und einer «eidgenössischen Notstandskommission» wurde indes abgelehnt. Arthur Hoffmann bestritt dabei die Existenz «eines wirklichen Notstandes, der zum Eingreifen nötigen würde».

114 AV des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements zum BRB vom 4. April 1917 betr. die Abgabe von Konsummilch zu herabgesetzten Preisen, 27. April 1917 (AS 33/237).

115 Vgl. Baumann, Bauernstand, S. 318, nach Zahlen des Zentralverbands schweizerischer Milchproduzenten; Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 27 (1918), S. 36. Laut 8. Neutralitätsbericht, S. 139, bezogen Ende Juli 1917 über 600 000 Personen vergünstigte Nahrungsmittel.

116 Vgl. BRB betr. die Abgabe von Brot zu herabgesetzten Preisen, 29. Mai 1917 (AS 33/315); K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Abgabe von Petroleum zu reduziertem Preise an Bedürftige, 23. Februar 1917 (BBl. 1917/I/107); 8. Neutralitätsbericht, S. 139.

117 7. Neutralitätsbericht, S. 265.

118 Vgl. K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an sämtliche Kantonsregierungen betr. Abgabe von Konsummilch zu herabgesetztem Preise, 27. April 1917 (BBl. 1917/III/26); BP, Eingabe der Notstandskommission der schweizerischen Arbeiterschaft, 15. August 1916; Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Sommer-Session 1916, S. 4.

119 Zitiert in Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 5, S. 580 f.; vgl. hierzu BRB betr. den «Fonds für Arbeitslosenfürsorge», 24. März 1917 (AS 33/154); Dommer, Arbeitslosenfürsorge, S. 760; 4. Neutralitätsbericht, S. 554; Degen, Arbeitslosenversicherung, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16613.php. Zur Person Howard Eugsters vgl. Specker, Gerechtigkeit, S. 27 f.

120 7. Neutralitätsbericht, S. 248; vgl. 6. Neutralitätsbericht, S. 336; BP, Fonds für Arbeitslosenfürsorge, 13. März 1917.

121 Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 230.

122 6. Neutralitätsbericht, S. 337; vgl. Meili/Häusler, Embroidery, S. 38 f.; Tanner, Schiffchen, S. 130; Nef, Stickerei, S. 36 f.; 4. Neutralitätsbericht, S. 554 f.

zurück

123 BRB betr. die Gründung eines Notstandsfonds der Stickereiindustrie, 19. Dezember 1916 (AS 32/613).
124 Vgl. BRB betr. die Festsetzung von Mindeststichpreisen und von Mindeststundenlöhnen in der Stickereiindustrie, 2. März 1917 (AS 33/99); Nef, Fürsorgemassnahmen, S. 162 f.; 6. Neutralitätsbericht, S. 337 f. Zusätzlich wurden zum Schutz der Industrie Ausfuhrverbote für Stickereien und Stickmaschinen erlassen in BRB betr. Ausfuhrverbote, 30. Juni 1917 (AS 33/459). Weitere Erlasse sowie Abkommen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern werden in Nef, Stickerei, S. 51, thematisiert.
125 Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 208; vgl. Reichesberg, Lage, S. 91; Tanner, Schiffchen, S. 184.
126 6. Neutralitätsbericht, S. 339; vgl. hierzu auch Meili/Häusler, Embroidery, S. 171; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 1054 f.
127 Vgl. BRB betr. Ausfuhrverbote, 25. April 1916 (AS 32/175); BRB betr. Bestrafung der Widerhandlungen gegen das Ausfuhrverbot, 11. August 1916 (AS 32/280).
128 Vgl. BRB betr. die Einfuhr von Kupfervitriol, 21. Juli 1916 (AS 32/247); BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes, 11. August 1916 (AS 32/283); BRB über die Einfuhr von Futtermitteln aller Art, 11. August 1916 (AS 32/285); Höchstpreise im Verkehr mit Eisen und Stahl, 9. Februar 1917 (AS 33/60).
129 Vgl. BRB über die Höchstpreise für Getreide, Futterartikel, Reis, Zucker und deren Mahl- und Umwandlungsprodukte, 8. August 1916 (AS 32/271); V des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betr. den Verkauf von Käse, 5. September 1916 (AS 32/327); BRB betr. die Beschaffung von Kälbermagen für die Käsefabrikation, 25. September 1916 (AS 32/381); BRB betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoff-Fabriken mit Papierholz, 17. Oktober 1916 (AS 32/436); BRB betr. Verbot des Schlagens von Nussbäumen, 24. Oktober 1916 (AS 32/441); BRB betr. Verlauf von frischem Brot, 2. Februar 1917 (AS 33/42); BRB betr. Verwendung von Backmehl und Handel mit Backmehl, 2. Februar 1917 (AS 33/44); BRB betr. die obligatorische Kontrollierung der Platinwaren, 2. Februar 1917 (AS 33/35); Herstellung und Verkauf von Kochgries aus Brotgetreide, 26. Februar 1917 (AS 33/95); Vermahlung von Maiskorn und Höchstpreise für Maismahlprodukte, 2. April 1917 (AS 33/168); BRB über die Verwendung und Vermahlung von Brotgetreide und über die Verwendung und den Verkauf der Mahlprodukte, 29. Mai 1917 (AS 33/317); BRB betr. die weitere Einschränkung des Vertriebes gebrannter Wasser durch die Alkoholverwaltung, 1. Juni 1917 (AS 33/337); BRB betr. Verwendung von Stärkezucker bei der Herstellung gewisser Sirupe, 9. Juni 1917 (AS 33/348).
130 Vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 44 f.
131 Vgl. Zoller, Notverordnungen, S. 24.
132 BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes, 13. September (AS 32/341); BRB betr. Papierlieferungen, 19. Dezember 1916 (AS 32/619); vgl. BRB betr. die Ergänzung und Abänderung des BRB vom 25. März 1916 betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. August 1916 (AS 32/316).
133 Vgl. BRB betr. den Handel mit Altpapier, sowie Papier- und Pappeabfällen, 10. Juni 1916 (AS 32/201); BRB über die Sicherung der Lederversorgung des Landes und die Festsetzung von Höchstpreisen für Leder, 14. Juli 1916 (AS 32/231); V des Schweizerischen Militärdepartements betr. die Beschlagnahme von Heu und Stroh der Ernte 1916, 31. August 1916 (AS 32/324); Pflichtenheft über den Verkauf von Futterartikeln, 11. September 1916 (AS 32/365); BRB betr. die Obstversorgung des Landes, 6. Oktober 1916 (AS 32/402); BRB betr. den Handel mit Heu und Stroh, 6. Oktober 1916 (AS 32/405); BRB betr. den Handel mit Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art, 17. Oktober 1916 (AS 32/429); BRB über die Sicherung der Lederversorgung des Landes und die Festsetzung von Höchstpreisen für Leder, 28. November 1916 (AS 32/501); BRB betr. den Handel mit Altmetallen und Metallabfällen, 23. Dezember 1916 (AS 32/634); BRB betr. Verwendung von Backmehl und Handel mit Backmehl, 2. Februar 1917 (AS 33/44); BRB betr. den Verkehr mit fossilen Brennstoffen, 13. Februar 1917 (AS 33/65); Höchstpreise für den Verkauf von Kohlen und Bestimmungen über den Verkehr mit fossilen Brennstoffen, 7. März 1917 (AS 33/135); BRB betr. den Verkehr mit Vieh, 13. April 1917 (AS 33/181); BRB betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 18. April 1917 (AS 33/218); BRB betr. den Verkauf von Aluminium, Aluminium-Halbfabrikaten, Abfällen von Aluminium

und Altaluminium, 11. Mai 1917 (AS 33/265); Herstellung, Verwendung und Höchstpreise von Leder, 21. Mai 1917 (AS 33/288); Errichtung einer eidgenössischen Zentralstelle für Butterversorgung, 1. Juni 1917 (AS 33/341); Höchstpreise für den Verkauf von Kohlen und Bestimmungen über den Verkehr mit fossilen Brennstoffen, 4. Juni 1917 (AS 33/344); Obstversorgung und Obsthandel, 11. Juni 1917 (AS 33/355); BRB betr. den Handel mit Heu und Stroh, 18. Juni 1917 (AS 33/392); Ausbeutung von Torflagern und Handel mit Torf, 25. Juni 1917 (AS 33/415).

134 Stucki, Kriegswirtschaft, S. 261.

135 BRB über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/46); vgl. BRB betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoff-Fabriken mit Papierholz, 17. Oktober 1916 (AS 32/436); A zum BRB vom 2. Februar 1917 über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/48); Verkauf von Aluminium, Aluminium-Halbfabrikaten und Abfällen von Aluminium, 11. Mai 1917 (AS 33/267); BRB über die Verwendung und Vermahlung von Brotgetreide und über die Verwendung und den Verkauf der Mahlprodukte, 29. Mai 1917 (AS 33/317).

136 BP, Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 14. März 1917; vgl. BRB betr. den Lebensmittelankauf, 2. Februar 1917 (AS 33/40).

137 Vgl. BRB betr. Verbot des Schlagens von Nussbäumen, 24. Oktober 1916 (AS 32/ 441); BRB betr. die Erhebung über die Kartoffelbestände und den Anbau von Kartoffeln im Jahre 1917, 4. Dezember 1916 (AS 32/573); Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 16; Frey, Rohstoffversorgung, S. 79. Zur Verwertung von Abfällen vgl. BRB betr. den Handel mit wollenen und halbwollenen Lumpen und Abfällen, 14. April 1916 (AS 32/161); BRB betr. den Handel mit Altpapier, sowie Papier- und Pappeabfällen, 10. Juni 1916 (AS 32/201); BRB betr. den Handel mit Altmetallen und Metallabfällen, 23. Dezember 1916 (AS 32/634).

138 BRB betr. die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, 16. Februar 1917 (AS 33/67); vgl. K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen, 16. Februar 1917 (BBl. 1917/I/94); 6. Neutralitätsbericht, S. 347; Auderset/Moser, Krisenerfahrungen, S. 138 f. Ein BRB mit vergleichbaren Kompetenzen zu zwangsweiser Pacht und Verpflichtung von Arbeitskräften wurde drei Monate später ebenso für Torf erlassen, vgl. BRB betr. die Ausbeutung von Torflagern und den Handel mit Torf, 24. Mai 1917 (AS 33/307). Durch den BRB betr. die Verwendung der Hülfsdienstpflichtigen zur Ausbeutung von Torf und Brennholz, 18. Juni 1917 (AS 33/387) konnten hierfür die Angehörigen des militärischen Hilfsdienstes herangezogen werden.

139 Vgl. Anbau von Kartoffeln und Kartoffelhöchstpreise, 7. März 1917 (AS 33/131); Anbau von Tabak und andern nicht der Lebensmittelversorgung des Landes dienenden Pflanzen, 29. März 1917 (AS 33/164); BRB betr. temporäre Abänderung des Artikels 17 des BG über Jagd und Vogelschutz, 1. Mai 1917 (AS 33/241); BRB betr. die schweizerische Anbaustatistik für das Jahr 1917, 16. Mai 1917 (AS 33/269).

140 BRB betr. die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, 16. Februar 1917 (AS 33/67). Laut dem 6. Neutralitätsbericht, S. 347, wurde bereits Mitte Februar 1917 mit der Schulung von 400 Kursleitern und Referenten begonnen. Vgl. in diesem Zusammenhang die privaten Initiativen zur Beratung von Frauen in Stämpfli, Grenzbesetzung, S. 376.

141 Vgl. Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, S. 3 f.; 7. Neutralitätsbericht, S. 254; Geschäftsbericht 1917, S. 599 f.; Lüthi, Brotversorgung, S. 98 f.

142 BRB betr. Einschränkung der Fahrpläne der Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen, 5. Januar 1917 (AS 33/13).

143 Vgl. BRB betr. Massnahmen zur Einschränkung des Gasverbrauchs, 23. Januar 1917 (AS 33/27).

144 Vgl. BRB betr. die Einschränkung der Lebenshaltung, 23. Februar 1917 (AS 33/83). Die «fleischlosen Tage» für Privathaushalte wurden im BRB betr. die Einschränkung der Lebenshaltung, 11. Juni 1917 (AS 33/353), wieder aufgehoben. Um den Brotkonsum zu senken, erliess der Bundesrat ausserdem den BRB betr. das Verbot des Verkaufs von frischem Brot, 18. Juni 1917 (AS 33/388).

zurück

145 Vgl. Rauchensteiner, Habsburgermonarchie, S. 212; Skalweit, Kriegsernährungswirtschaft, S. 36 f.; Zaitsev/Dolinsky, Organization, S. 167.
146 Vgl. 6. Neutralitätsbericht, S. 337 f.; Geschäftsbericht 1916, S. 656; BP, Fonds für Arbeitslosenfürsorge, 13. März 1917; Bericht der Kommission des Ständerates über die Geschäftsführung des Bundesrates und des Bundesgerichtes im Jahre 1916, in: BBl. 69, Bd. III (1917), S. 388.
147 K des Schweiz. Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen betr. die Einschränkung der Lebenshaltung, 3. März 1917 (BBl. 1917/I/215); vgl. BP, Einschränkung der Lebenshaltung, 20. Februar 1917.
148 Vgl. 6. Neutralitätsbericht, S. 350 f.
149 K des Schweiz. Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen betr. die Einschränkung der Lebenshaltung, 3. März 1917 (BBl. 1917/I/215).
150 7. Neutralitätsbericht, S. 231.
151 Vgl. BRB betr. Schaffung einer Zentralstelle für die Leitung des Güterverkehrs vom Auslande nach der Schweiz, 21. Dezember 1915, in: BP, Schaffung einer Zentralstelle für die Leitung des Güterverkehrs vom Auslande nach der Schweiz, 21. Dezember 1915; BP, Schaffung einer Zentralstelle für die Leitung des Güterverkehrs vom Auslande nach der Schweiz, 2. Mai 1916; 3. Neutralitätsbericht, S. 633; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 910.
152 BRB betr. die Errichtung einer schweizerischen Zentralstelle für den Ein- und Ausfuhrtransport, 6. März 1917 (AS 33/123); vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 93 f. und 142 f.
153 Vgl. BRB betr. falsche Ursprungszeugnisse, 21. März 1916 (AS 32/96); BRB betr. Ursprungszeugnisse, 25. August 1916 (AS 32/312); VO II des Bundesrates betr. Ergänzung der VO vom 6. Mai 1890 über das Handelsregister und das Handelsamtsblatt, 21. November 1916 (AS 32/485); K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die VO II vom 21. November 1916 zur Ergänzung der VO über das Handelsregister und das Handelsamtsblatt, 21. November 1916 (BBl. 1916/IV/279); BRB betr. die obligatorische Kontrollierung der Platinwaren, 2. Februar 1917 (AS 33/35); BRB betr. die Kontrollierung der zur Einfuhr gelangenden Gold-, Silber- und Platinwaren, 16. Juni 1917 (AS 33/378); Lüpold, Festung, S. 235.
154 BRB betr. Ursprungszeugnisse, 25. August 1916 (AS 32/312); vgl. 5. Neutralitätsbericht, S. 199.
155 Vgl. BRB betr. Schutz von Mietern gegen Mietzinserhöhungen und Kündigungen, 18. Juni 1917 (AS 33/397).
156 Vgl. das Urteil von Jost, Bedrohung, S. 118.
157 K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. Verwendung des Notstandsfonds für Hülfsbedürftige, 30. Juli 1915 (BBl. 1915/III/57); vgl. BP, Fonds für spezielle militärische Schenkungen, 1. Dezember 1914; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 3, S. 266 f.
158 BP, Verwendung des Notstandsfonds für Hülfsbedürftige, 20. November 1916. Der Betrag von 1,2 Millionen Franken errechnet sich aus mehreren Tranchen, bei denen der Bundesrat den Kantonen pro Kopf der Wohnbevölkerung (1910) eine feste Summe zur Verfügung stellte. Unklar bleibt allerdings, in welchem Umfang diese den Notstandsfonds überhaupt in Anspruch nahmen und wie sie die Gelder verteilten. Die Gelder aus dem Notstandsfonds wurden auch zur Unterstützung von Auslandschweizern und bei Naturkatastrophen eingesetzt, vgl. BP, Prugiasco (Tessin, Lawinenunglück), 18. April 1917.
159 Zu den Beschwerlichkeiten des soldatischen Alltags vgl. Kreis, Insel, S. 182 f.; Steiner, Krieg, S. 7.
160 Jost, Bedrohung, S. 135; vgl. zur Unterstützung von Soldaten und deren Familien Leimgruber, Schutz, S. 78; Stämpfli, Grenzbesetzung, S. 375.
161 Vgl. Tanner, Fabrikmahlzeit, S. 276 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 36, Joris/Schumacher, Helfen, S. 322 f. und 330; Mesmer, Pflichten, S. 351 f.; Stämpfli, Grenzbesetzung, S. 380.
162 9. Neutralitätsbericht, S. 600; vgl. BP, Subventionierung des Verbandes des Soldatenwohls aus dem Fonds für schweizerische Opfer des Krieges, 16. März 1917; BP, Finanzdepartement. Nationale Frauenspende, 23. Dezember 1916; V des Militärdepartements betr. die Abgabe von Schuhwerk an die Armee während des Aktivdienstes, 4. April 1916 (AS 32/140); BRB betr. Sammlung für kranke schweizerische Wehrmänner, 16. September 1916 (AS 32/369); BRB betr. eine besondere Soldzulage für die Dauer des gegenwärtigen Aktivdienstes (AS 33/865); Aktivdienst der Armee. Beurlaubungen mit Transportgutschein, 23. Oktober 1917 (AS 33/902); BRB betr. die Besserstellung des Wehrmannes im Aktiv- und im Instruktionsdienst, sowie bei

zurück

Krankheit und Unfall, und seiner Familienangehörigen in bezug auf Notunterstützung, 6. April 1918 (AS 34/415); Mesmer, Staatsbürgerinnen, S. 46 f.

163 Vgl. BRB über Abänderung von Art. 3 der VO betreffend die Unterstützung der Angehörigen von Wehrmännern (Erhöhung der Notunterstützung), 11. Juni 1917 (AS 33/358); BP, Verband Soldatenwohl. Notunterstützung, 17. September 1917; BG über die Militärversicherung, 23. Dezember 1914 (AS 33/1097); Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 926; Mesmer, Staatsbürgerinnen, S. 49. Nach Kriegsausbruch wurde angesichts der erwarteten finanziellen Belastung zunächst sogar noch eine Senkung der Notunterstützung diskutiert, vgl. dazu 1. Neutralitätsbericht, S. 730 f. Laut Haas, Soldatenfürsorge, S. 816, wandten Bund, Kantone und private Organisationen bis Kriegsende insgesamt 134 Millionen Franken für die Soldatenfürsorge auf.

164 Vgl. BRB betr. die Besoldung der im aktiven Militärdienst stehenden Beamten und Angestellten des Bundes, 5. September 1914 (AS 30/466); (AS 32/395); BRB betr. die Besoldung der eidgenössischen Beamten und Angestellten während des Militärdienstes, 17. November 1916 (AS 32/481); BB betr. die Ausrichtung von Kriegsteuerungszulagen, 3. Oktober 1916 (AS 32/395); BB betr. die Ausrichtung von ausserordentlichen Kriegsbeihülfen an das Bundespersonal für das Jahr 1917, 27. Juni 1916 (AS 33/433); Eidgenössische Staatsrechnung 1917, S. 169.

165 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 36 f.

166 3. Neutralitätsbericht, S. 606.

167 BRB betr. das Verbot des Verkaufs von frischem Brot, 18. Juni 1917 (AS 33/388); hierzu exemplarisch BRB betr. den Vollzug der VO vom 10. August 1914 und des BRB vom 18. April 1916 gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, 13. Juni 1916 (AS 32/202); BRB über die Verwendung und Vermahlung von Brotgetreide und über die Verwendung und den Verkauf der Mahlprodukte, 29. Mai 1917 (AS 33/317).

168 Vgl. BRB betr. die Ergänzung und Abänderung des BRB vom 25. März 1916 betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milchprodukten, 25. August 1916 (AS 32/316); BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes, 13. September (AS 32/341); Obligatorische Kontrollierung der Platinwaren, 5. Februar 1917 (AS 33/53).

169 Vgl. insbesondere Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 42 f.; ausserdem Schoch, Massnahmen, S. 371; BP, Eingabe des Verbandes schweiz. Sägereibesitzer & Holzhändler, 29. September 1917; Stucki, Kriegswirtschaft, S. 262; Waldkirch, Notverordnungen, S. 85; Landolt-Cotti, Wirkungen, S. 21 f.; Geschäftsbericht 1915, S. 68 f. Renggli, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 82 f., überspringt den Ersten Weltkrieg in seiner Darstellung des Themas in der Festgabe für Edmund Schulthess komplett.

170 Vgl. Die wirtschaftliche Lage der Schweiz, in: Berner Intelligenzblatt, 24. Januar 1916; Gruner et al., Wahlen, S. 785; HSSO, Tab. X.20.

171 Vgl. Walther, Aus schweren Tagen, S. 412; Neidhart, Politik, S. 26 f.

172 Herman Greulich, zitiert in Walther, Aus schweren Tagen, S. 412; vgl. Bundesversammlung, in: Berner Intelligenzblatt, 17. Dezember 1914; Voigt, Grimm, S. 116; Greter, Militärpolitik, S. 236 f.

173 Vgl. BB betr. Änderung des BG betr. das Tarifwesen der Schweizerischen Bundesbahnen vom 27. Juni 1901, 22. Dezember 1914 (AS 30/678); BB betr. Massnahmen zur sofortigen Vermehrung der Einnahmen des Bundes, 23. Dezember 1914 (AS 30/672).

174 Aus dem Nationalrat, in: NZZ, 25. Dezember 1914, Erstes Blatt.

175 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 132; Kurz, Dokumente, S. 93.

176 Vgl. Praz, Monde, S. 174; Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, in: NZZ, 15. Juni 1915, Zweites Abendblatt.

177 A l'assemblée libérale de Vevey, in: Gazette de Lausanne, 20. Oktober 1914.

178 Vgl. Paix durable, in: Gazette de Lausanne, 28. Mai 1915; Une mesure maladroite, in: Journal de Genève, 12. Juni 1915.

179 Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 16. Juni 1915; vgl. Kurz, Dokumente, S. 93.

180 Aus den Verhandlungen der Bundesversammlung, in: NZZ, 15. Juni 1915, Zweites Abendblatt; vgl. Les libertés constitutionnelles au Conseil national, in: Journal de Genève, 17. Juni 1915.

181 Ador bezog sich hier wohl auf die Rechenschaftspflicht des Vollmachtenbeschlusses. Ein solcher Bericht wurde im Übrigen auch nach dem Krieg nie erstattet.

zurück

182 Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 16. Juni 1915; vgl. Die Zensurdebatte im Nationalrat, in: NZZ, 16. Juni 1915, Erstes Morgenblatt; Neidhart, Politik, S. 43.
183 Vgl. Seippel, Wahrheiten, S. 39; Vallotton, Suisse, S. 7; Zurlinden, Der Weltkrieg und die Schweizer, S. 97; Elsig, Schrapnells, S. 107; Kreis, Insel, S. 199 und 282.
184 Redaktion, En Suisse: l'état de guerre, S. 118 f.
185 Redaktion, En Suisse: la question militaire, S. 311.
186 Die Zensurdebatte im Nationalrat, in: NZZ, 16. Juni 1915, Erstes Morgenblatt.
187 Un garde-à-vous, in: Journal de Genève, 15. Juni 1915.
188 Ebd.
189 Après la session, in: Gazette de Lausanne, 22. Juni 1915.
190 Die Zensurdebatte im Nationalrat, in: NZZ, 16. Juni 1915, Erstes Morgenblatt.
191 Vgl. Ruffieux, Suisse, S. 38 f. Der Antrag der Neutralitätskommission des Nationalrats zum 2. Neutralitätsbericht sowie verschiedene Wortmeldungen in der Debatte verweisen in diesem Zusammenhang explizit auf den Konflikt um den 1909 geschlossenen Gotthardvertrag. Vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Carl Spahn, Bericht zum Antrag der Kommission des Nationalrates, 3. März 1916; Bosshard, Gotthardvertrag, S. 156; Sprecher, Erstarken, S. 16.
192 Nach der Debatte, in: NZZ, 16. März 1916, Erstes Abendblatt. Zur Haltung der Westschweiz gegenüber der Armeespitze vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 55.
193 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 47; Greter, Militärpolitik, S. 238; Sozialdemokratische Partei des Kantons Bern, Burgfrieden, S. 2. Weitere Vorstösse zur Aufkündigung des Burgfriedens kamen aus Neuenburg und Zürich, vgl. Greter, Militärpolitik, S. 249.
194 Das Manifest von Zimmerwald, zitiert in Kurz, Dokumente, S. 187 f. Zu den Konferenzen von Zimmerwald und Kiental vgl. Kreis, Insel, S. 210 f.; Erb, Vorgeschichte, S. 440 f., und den von Bernard Degen und Julia Richers herausgegebenen Sammelband «Zimmerwald und Kiental» (2015). Bereits Ende 1914 hatte sich Charles Naine gegen Krieg und «despotisme» ausgesprochen, Högger, Naine, S. 145.
195 Vgl. Redaktion, Der Kampf der Holzarbeiter, S. 3; Grimm, Wir müssen wagen, S. 69 f.; zum Konflikt zwischen Grimm und Greulich Voigt, Grimm, S. 120 f.
196 Wigger, Krieg, S. 77; vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 56; Schmid-Ammann, Generalstreik, S. 44 f.; Jost, Linksradikalismus, S. 66 und 190 f.; Erb, Vorgeschichte, S. 483; Engel, Festseuche, S. 23 f.; Bretscher, Wandlungen, S. 92; differenzierend Lezzi, Arbeiterbewegung, 192; Greter, Militärpolitik, S. 238 und 250.
197 Vgl. Erb, Vorgeschichte, S. 433; Gautschi, Landesstreik, S. 60.
198 Vgl. Grumbach, Irrtum, S. 67; Erb, Vorgeschichte, S. 370 f.; Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 62 f.; Schmid-Ammann, Generalstreik, S. 22 f.; Baumann, Bauernstand, S. 333 f. Laut Voigt, Grimm, S. 113; Greter, Militärpolitik, S. 323, begann die Distanzierung von der Burgfriedenspolitik und die Rückkehr zu einem dezidierten Antimilitarismus und Antiimperialismus bereits im Spätsommer 1914.
199 Vgl. Erb, Vorgeschichte, S. 376.
200 Zitiert in Voigt, Grimm, S. 133.
201 Zitiert in Erb, Vorgeschichte, S. 488. Mit 258 zu 141 Stimmen wurde ausserdem der nicht zuletzt an die ausländischen Genossen gerichtete Aufruf zur «revolutionären Aktion der Arbeiterklasse» gutgeheissen.
202 Zur Militärjustiz-Initiative, die im August 1916 eingereicht wurde, vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Artikels 58bis in die Bundesverfassung (Aufhebung der Militärjustiz), in: BBl. 68, Bd. IV (1916), S. 76; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 399; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 955 f.; Kurz, Dokumente, S. 160; Germann, Vertrauensmissbrauch, S. 201. Zur im September 1917 eingereichten Initiative für eine direkte Bundessteuer vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend Aufnahme eines Artikels 41bis in die Bundesverfassung und Abänderung des Artikels 42, lit. f derselben (Einführung der direkten Bundessteuer), in: BBl. 69, Bd. IV (1917), S. 164; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 394 f.; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 1033; Steinmann, Zeit, S. 191; Greter, Militärpolitik, S. 237; Greyerz, Bundesstaat, S. 1128; Neidhart, Plebiszit, S. 187; Wigger, Krieg, S. 110 f.; Tanner, Geschichte, S. 145.
203 Bretscher, Wandlungen, S. 92; vgl. Voigt, Grimm, S. 134.

204 Vgl. Erb, Vorgeschichte, S. 482; Bolliger, Arbeiterbewegung, S. 33.
205 Die Zahl nennt Erb, Vorgeschichte, S. 485, ohne Angabe einer Quelle. Vgl. Greter. Militärpolitik, S. 264; Voigt, Grimm, S. 131.
206 Flugblatt, Was die Masse der Parteigenossen denkt, zitiert in Erb, Vorgeschichte, S. 484.
207 Bolliger, Arbeiterbewegung, S. 33; vgl. Meier, Lebensmittelmarkt, S. 27 f.; Baumann, Bauernstand, S. 334; Frick, Klassenkampf, S. 56; Erb, Vorgeschichte, S. 490; Cottier, Liberalismus, S. 55 f.; Pfeifer, Frauen, S. 94. Wie die Erwähnung in Lorenz, Elemente, S. 132, zeigt, war es bereits vor dem Krieg zu «grossen» Demonstrationen gegen die Teuerung gekommen.
208 Redaktion, Wuchergeschäfte, S. 76.
209 Vgl. Praz, Monde, S. 159 und 171; Schoch, Oberstenaffäre, S. 64; Devant le consulat allemand, in: Gazette de Lausanne, 28. Januar 1916; L'incident de Lausanne, in: Journal de Genève, 29. Januar 1916; Swiss Mob Rips Down German Consul's Flag, in: The New York Times, 28. Januar 1916.
210 Vgl. Une grave affaire, in: Gazette de Lausanne, 13. Januar 1916; Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 374; 2. Neutralitätsbericht, S. 120.
211 Vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 15; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 163; Mittler, Weg, S. 717 und 769 f.
212 Laut BAR, E1301#1960/51#176*, Carl Spahn, Bericht zum Antrag der Kommission des Nationalrates, 3. März 1916, handelte es sich sogar um die schwerste Krise seit der Französischen Revolution.
213 Vgl. Tagebuch Karl Scheurer, 8. Januar 1916, zitiert in Schoch, Oberstenaffäre, S. 31.
214 Vgl. BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Neutralitätswidriges Verhalten der Obersten Egli u. Wattenwil, 11. Januar 1916; Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 363; Steiner, Oberstenaffäre, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10909. Mit der administrativen Voruntersuchung wurde der bei der Konzeption der Militärgerichtsbarkeit federführende Jurist Max Huber beauftragt, vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 38, und Kapitel 2.6.
215 Le renvoi devant la justice militaire, in: Journal de Genève, 21. Januar 1916; vgl. La manifestation de Neuchâtel, in: La Sentinelle, 19. Januar 1916; Mise en garde, in: La Revue, 17. Januar 1916; Schoch, Oberstenaffäre, S. 40.
216 Vgl. BAR, E27#1000/721#9514-2*, A. Marcuard, Die schweizerische Presse und die Obersten-Affäre, S. 7; Steinmann, Zeit, S. 136; Schoch, Oberstenaffäre, S. 43; zur Sicht des Auslands Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 393.
217 Vgl. Les manifestations de la rue Pichard, in: Gazette de Lausanne, 2. Februar 1916.
218 Une résolution de L'Union libérale romande, in: Journal de Genève, 4. Februar 1916.
219 2. Neutralitätsbericht, S. 121; vgl. La manifestation de Tavannes, in: La Sentinelle, 1. Februar 1916; Zur Generalsaffäre, in: Centralschweizerischer Demokrat, 5. Februar 1916; Kurz, Dokumente, 136; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 161.
220 L'affaire de l'Etat-Major, in: Gazette de Lausanne, 7. Februar 1916, übersetzt in Kurz, Dokumente, S. 136; vgl. Redaktion, Resolution der Waadtländer Deputation, S. 434 f. Die Resolution entgegen nahmen die Bundesräte Decoppet, Motta und Hoffmann.
221 Vgl. Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 68, Bd. I (1916), S. 101; 2. Neutralitätsbericht, S. 120; Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 377; BAR, E1301#1960/51#176*, Camille Decoppet, Der schweizerische Bundesrat an die Mitglieder des National- und Ständerates, 22. Februar 1916.
222 BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Beruhigungs-Massnahmen. Verhältnis zwischen Militär- & Zivilgewalt, 8. Februar 1916; vgl. La délégation vaudoise à Berne, in: Gazette de Lausanne, 8. Februar 1916.
223 1. Neutralitätsbericht, S. 758.
224 Ebd., S. 707.
225 Vgl. BP, Berichte über die ausserordentlichen Massnahmen, 4. Januar 1916; Neidhart, Politik, S. 66 f. Über den Entstehungsprozess der Berichte sind nur noch aus dem SMD Unterlagen vorhanden, vgl. dazu BAR, E22#1000/134#816*, Theophil Sprecher, An das Schweizerische Militärdepartement, 25. Februar 1916.
226 2. Neutralitätsbericht, S. 133 f.; zum Entstehungsprozess vgl. BP, Verhältnis zwischen Zivil- & Militärgewalt, 11. Februar 1916.
227 2. Neutralitätsbericht, S. 121.

zurück

228 Ebd., S. 122, zitiert auch in Kurz, Dokumente, S. 138; vgl. Kälin, Aspekte, S. 96.
229 2. Neutralitätsbericht, S. 123. Dies war eine Entgegnung auf Zeitungsartikel, welche im Vorfeld die Notwendigkeit der Vollmachten infrage gestellt hatten, wie Les pleins pouvoirs, in: Le Pays, 8. Februar 1916.
230 2. Neutralitätsbericht, S. 134.
231 Zur Pressekontrolle im Frühjahr 1916 vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 61 f.
232 2. Neutralitätsbericht, S. 127.
233 Vgl. Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 382; BAR, E27#1000/721#9514-1*, Hans Bäschlin, Hauptverhandlung in der Militärstrafsache der Obersten i/G Egli und von Wattenwyl, 29. Februar 1916, S. 316; Entspannung?, in: Der Bund, 5. März 1916, Morgenblatt.
234 Vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 94; Sprecher, Generalstabschef, S. 397; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 163; BAR, E27#1000/721#9514-1*, Hans Bäschlin, Hauptverhandlung in der Militärstrafsache der Obersten i/G Egli und von Wattenwyl, 29. Februar 1916, S. 180. Die fraglichen Aussagen sind auch zitiert in Kurz, Dokumente, S. 131 f. Der Ausgang des Prozesses fand im In- und Ausland grosse Beachtung, vgl. dazu Das Disziplinarurteil gegen die Obersten Egli und v. Wattenwyl, in: Berliner Tageblatt, 2. März 1916; L'effet du jugement sur le public suisse, in: L'Écho de Paris, 2. März 1916; The Two Colonels and Swiss Opinion, in: The Times, 10. März 1916; Edouard Secretan, L'acquittement de Zurich, in: Gazette de Lausanne, 1. März 1916; Nouveaux héros, in: Le Grutléen, 3. März 1916; Après le verdict de Zurich, in: La Suisse, 4. März 1916; Die Stimmung in der Westschweiz, in: Berner Tagwacht, 3. März 1916; Das Ergebnis, in: Volksrecht, 2. März 1916.
235 Zitiert und übersetzt in BP, Strafrechtliche Verfolgung Ferraris, 4. März 1916; vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 99; Politicus, Ferraris, S. 2.
236 Vgl. BP, Zweiter Bericht über die ausserordentlichen Vollmachten. Art der Beratung, 22. Februar 1916.
237 Vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Carl Spahn, Bericht zum Antrag der Kommission des Nationalrates, 3. März 1916.
238 BAR, E1301#1960/51#176*, Neutralitätskommission des Nationalrats, Antrag der Kommission, 3. März 1916; vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 102 und 138; Die Beschlüsse der Kommissionen zur Behandlung der Neutralitätsmassnahmen, in: NZZ, 3. März 1916, Erstes Abendblatt; Entspannung?, in: Der Bund, 5. März 1916, Morgenblatt und Résolutions gouvernementales, in: Le Temps, 5. März 1916.
239 Vgl. Die Neutralitätskrisis vor dem Nationalrat, in: Berner Tagwacht, 7. März 1916. Wie zur Oberstenaffäre stellte das Pressebüro des Armeestabs im Rahmen seiner Überwachungstätigkeit auch zur Neutralitätsdebatte eine umfangreiche Sammlung von rund 400 Zeitungsausschnitten aus dem In- und Ausland zusammen, die einen wertvollen Einblick in die verschiedenen Standpunkte der Debatte bietet: BAR, E27#1000/721#9514-4*, Verbotener Nachrichtendienst der Obersten Egli und von Wattenwyl [Oberstenaffäre], 1916.
240 Zu Arthur Eugster vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 41 f.
241 Schweizerische Bundesversammlung, in: BBl. 68, Bd. I (1916), S. 429 f.
242 Ebd., S. 432.
243 BAR, E1301#1960/51#176*, Carl Spahn, Bericht zum Antrag der Kommission des Nationalrates, 3. März 1916.
244 Vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Edouard Secretan, Protokoll der 1. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 6. März 1916; zur «Affäre Sprecher» Sprecher, Generalstabschef, S. 399; Schoch, Oberstenaffäre, S. 104 f. Secretans Haltung im Parlament deutete sich bereits in einem Kommentar zum Oberstenprozess an, vgl. Edouard Secretan, L'acquittement de Zurich, Gazette de Lausanne, 1. März 1916.
245 Aus dem Nationalrat, in: NZZ, 7. März 1916, Erstes Abendblatt.
246 BAR, E1301#1960/51#176*, Ernest Chuard, Protokoll der 2. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 7. März 1916; vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 102; Kurz, Dokumente, S. 139. Die FDP-Fraktion hatte sich bereits vor der Debatte grundsätzlich auf die Zustimmung zum Neutralitätsbericht geeinigt, vgl. Eidgenossenschaft, in: NZZ, 6. März 1916, Abendblatt.
247 BAR, E1301#1960/51#176*, Giuseppe Motta, Auszug aus der Rede des Herrn Bundesrat Motta, 14. März 1916.

248 Vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Antrag der HH. Grimm und Mitunterzeichner, 7. März 1916.
249 BAR, E1301#1960/51#176*, Arthur Hoffmann, Protokoll der 5. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 9. März 1916.
250 Vgl. K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die zeitweilige Zulassung von Ausnahmen zum Fabrikgesetz (BBl. 1914/IV/37).
251 BAR, E1301#1960/51#176*, Robert Grimm, Protokoll der 5. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 9. März 1916.
252 Pleins pouvoirs et neutralité, in: Journal de Genève, 10. März 1916; vgl. Un gouvernement de force!, in: La Sentinelle, 28. Februar 1916.
253 BAR, E1301#1960/51#176*, Ernest Paul Graber, Protokoll der 6. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 10. März 1916. Der Bericht des «Journal de Genève» erwähnt diese Äusserungen nicht.
254 BAR, E1301#1960/51#176*, Charles Naine, Protokoll der 8. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 13. März 1916.
255 BAR, E1301#1960/51#176*, Robert Grimm, Protokoll der 5. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 9. März 1916.
256 Vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Postulat des Hrn. Fazy, 7. März 1916; BAR, E1301#1960/51#176*, Antrag der HH. Sigg-Zürich und Mitunterzeichner, 8. März 1916; BAR, E1301#1960/51#176*, Antrag der HH. Graber und Naine, 8. März 1916; vgl. Kurz, Dokumente, S. 139.
257 Vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Giuseppe Motta, Auszug aus der Rede des Herrn Bundesrat Motta, 14. März 1916, S. 1, und Kapitel 1.1.
258 BAR, E22#1000/134#816*, Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesbeschluss betr. Genehmigung des zweiten Berichtes des Bundesrates, 16. März 1916; zitiert in Kurz, Dokumente, S. 139; vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Neutralitätskommission des Nationalrats, Antrag der Kommission, 3. März 1916; Munzinger, Rede, S. 58; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 822. Wie zuvor der Oberstenprozess fand auch der Beschluss der Bundesversammlung im Ausland Beachtung; allerdings gab die «New York Times» den Sachverhalt nicht ganz korrekt wieder, wenn sie schrieb: «The military authorities should be permitted to retain in full the powers granted to them at the outbreak of the war.» Swiss Army to control, in: The New York Times, 16. März 1916; vgl. Swiss Neutrality, in: The Times, 16. März 1916.
259 Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 15. März 1916; Millioud, Sommes-nous rassurés?, S. 181; Tingsten, Pleins pouvoirs, S. 82; vgl. BAR, E1301#1960/51#176*, Protokoll der 11. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 15. März 1916. Mit der Annahme des Kommissionsantrags wurde der Antrag Grimm verworfen. Die Anträge von Naine und Graber wurden gegen jeweils drei Stimmen (Graber, Naine und Willemin) abgelehnt. Vgl. dazu auch Schoch, Oberstenaffäre, S. 106.
260 2. Neutralitätsbericht, S. 122.
261 BB betr. Genehmigung des zweiten Berichtes des Bundesrates vom 19. Februar 1916 über die von ihm auf Grund des BB vom 3. August 1914 getroffenen Massnahmen, 16. März 1916 (AS 32/91).
262 Vgl. Jèze, Exécutif, S. 90 f.; Ruffieux, Suisse, S. 22 f.
263 La conclusion du Débat, in: Journal de Genève, 16. März 1916; vgl. den Vorschlag Mottas zur Schliessung eines «Berner Vertrags» in BAR, E1301#1960/51#176*, Giuseppe Motta, Auszug aus der Rede des Herrn Bundesrat Motta, 14. März 1916, S. 4.
264 Vgl. La commission de la neutralité, in: Journal de Genève, 25. Mai 1916; Jèze, Exécutif, S. 92; Neidhart, Politik, S. 66 f. Einen Überblick über die parlamentarische Behandlung der Berichte und eingereichte Anträge bietet Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 819–829.
265 Assemblée fédérale, in: Journal de Genève, 17. Dezember 1915; vgl. BAR, E22#1000/134#816*, Schweizerischer Nationalrat, Postulate des Nationalrates, 21. Juni 1916; Jèze, Exécutif, S. 91.
266 Nach der Debatte, in: NZZ, 16. März 1916, Erstes Abendblatt; vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 101; Kurz, Dokumente, S. 136.
267 Steinmann, Zeit, S. 135; vgl. Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 360.
268 Die Frage, inwiefern Oberstenaffäre und Parlamentsdebatte unter dem Einfluss des Auslands standen, kann hier nicht behandelt werden. Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 398, weist auf franzö-

zurück

sische Interessen bis zur Offensive bei Verdun und den Plan für eine Invasion der Schweiz im Winter 1915/16 hin.

269 Die Verteidigung von Verdun, in: NZZ, 15. März 1916, Zweites Mittagblatt; vgl. Prestige déclinant, in: Gazette de Lausanne, 6. März 1916; L'attente, in: Journal de Genève, 9. März 1916; A propos de Verdun, in: Gazette de Lausanne, 15. März 1916; Zurlinden, Weltkrieg, Bd. 1, S. 25. Zur Schlacht um Verdun vgl. Krumeich, Verdun, S. 943 f.; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 437.

270 BAR, E1301#1960/51#176*, Jean-Marie Musy, Protokoll der 10. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 14. März 1916; vgl. Fuhrer, Armee, 533; Schaltegger/Schmid, Anleihemarkt, S. 6; Steiner, Oberstenaffäre, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10909. Laut Schoch, Oberstenaffäre, S. 106, beabsichtigte Theophil Sprecher zurückzutreten, wenn das Parlament seinen Willen zur Verteidigung der Neutralität infrage stellen sollte.

271 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 820; vgl. Greyerz, Bundesstaat, S. 1132.

272 BAR, E1301#1960/51#176*, Ernest Daucourt, Protokoll der 4. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 8. März 1916; vgl. dazu Kurz, Dokumente, S. 137; vgl. Une protestation, in: Le Démocrate, 1. Februar 1916; La Crise, in: La Revue, 5. Februar 1916; Schoch, Oberstenaffäre, S. 53 f.

273 Pleins pouvoirs et neutralité, in: Journal de Genève, 15 März 1916; vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 101, sowie die Äusserungen von Ulrich Wille, zitiert in Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 360 f. Vermutlich an die Adresse der Arbeiterzeitungen gerichtet, bezeichnete der Bundeshauskorrespondent der NZZ solche Befürchtungen indessen als «masslose Uebertreibungen» einer «Hetzpresse», um die Bevölkerung gegen Regierung und Armee aufzuwiegeln. Die Motive für diese Agitation nannte er allerdings nicht, vgl. Aus dem Nationalrat, in: NZZ, 9. März 1916, Erstes Morgenblatt.

274 Vgl. Rapold, Bewährung, S. 194; VonderMühll, Organisation, S. 141 f.; Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: BBl. 59, Bd. II (1907), S. 1062.

275 Vgl. Au commissariat de l'armée, in: Gazette de Lausanne, 8. Februar 1916; Schoch, Oberstenaffäre, S. 69. Schoch bezeichnet den verantwortlichen Offizier fälschlicherweise als «Rudolf Obrecht», vgl. dazu Wille/Sprecher, Bericht, S. 141.

276 Vgl. L'«affaire» du commissariat militaire, in: Journal de Genève, 12. Februar 1916; Luciri, Neutralité, S. 252.

277 Vgl. «Eine neue Affäre», in: Berner Intelligenzblatt, 9. Februar 1916.

278 Vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 70; Luciri, Neutralité, S. 162; Rapold, Bewährung, S. 329 f. Beim gravierendsten Fall handelte es sich um den Verkauf einer grösseren Menge Tuch für Armeeuniformen nach Österreich-Ungarn, von der die Schweizer Armee nur 10 Prozent erhielt.

279 Vgl. Laur, Erinnerungen, S. 147; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 716; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 559; Steinmann, Zeit, S. 146, und die bei Weber, Amerikanische Verheissung, S. 79, erwähnten Fälle. Ohne Angabe von Gründen hatte das FZD schon im Juni 1915 die Revision der Rechnungen von OKK und AKK an externe Wirtschaftsprüfer übergeben, vgl. 3. Neutralitätsbericht, S. 598.

280 BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Verhältnisse des Armeekriegskommissariates, 4. Februar 1916.

281 BP, Warenimport, 25. Mai 1915.

282 BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Verhältnisse des Armeekriegskommissariates, 4. Februar 1916.

283 Vgl. BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Verhältnisse des Armeekriegskommissariates, 5. Februar 1916; BAR, E1301#1960/51#176*, Carl Spahn, Bericht zum Antrag der Kommission des Nationalrates, 3. März 1916.

284 BAR, E27#1000/721#9514-1*, Ulrich Wille, An Herrn Bundespräsident Decoppet, 17. Mai 1916; vgl. Fuhrer, Oberstenaffäre, S. 381; Kurz, Dokumente, S. 135; Schoch, Oberstenaffäre, S. 77; BAR, E27#1000/721#9514-1*, J. Zingg, An den Chef des Transportdienstes, 29. Februar 1916.

285 Vgl. Le texte de la commission, amendé, est adopté, in: Journal de Genève, 16. März 1916; Wagnière, Suisse, S. 108.

286 Vgl. BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Vorbereitung zu Truppentransporten nach dem Welschland, 5. Juni 1916.
287 Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 168; vgl. Edouard Secretan, Une étrange doctrine, in: Gazette de Lausanne, 26. Januar 1916.
288 Mesures assurant la neutralité, in: Journal de Genève, 24. Juni 1916; vgl. Neutralitätskommission, in: Berner Tagwacht, 6. Juni 1916.
289 Vgl. BAR, E27#1000/721#9514-1*, Theophil Sprecher, An den Chef des Schweiz. Militärdepartements, 30. Mai 1916; Schoch, Oberstenaffäre, S. 79.
290 Vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 44; Zeller, Ruhe, S. 7; Kurz, Dokumente, S. 137; Müller, Sicherheit, S. 208 f.; Edouard Secretan, Un débat étouffé, in: Gazette de Lausanne, 26. Juni 1916.
291 BAR, E27#1000/721#9514-1*, Ulrich Wille, An Nationalrat Dr. Spahn, 13. Juni 1916; vgl. Neutralitätsbericht, in: Der Bund, 24. Juni 1916, Morgenblatt. Wille wiederholte diese Auffassung seiner Aufgaben nach Kriegsende in Wille/Sprecher, Bericht, S. 1 f.
292 BAR, E27#1000/721#9514-1*, Ulrich Wille, An Nationalrat Dr. Spahn, 13. Juni 1916; vgl. Instruktion für den General, zitiert in Kurz, Dokumente, S. 32. Die Instruktion folgte weitgehend einem Entwurf Theophil Sprechers, vgl. Rapold, Bewährung, S. 182.
293 Vgl. Bonjour, Souvenirs, S. 238; Chuard, Centenaire, S. 146; Mittler, Weg, S. 780 f. In den Protokollen des Bundesrats wird die Rücktrittsabsicht Decoppets nicht erwähnt.
294 Vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 81; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 168; BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Vorbereitung zu Truppentransporten nach dem Welschland, 19. Juni 1916.
295 Aus der Bundesversammlung, in: NZZ, 24. Juni 1916, Erstes Morgenblatt; vgl. BP, Vorbereitung zu Truppentransporten nach dem Welschland, 23. Juni 1916.
296 Aus der Bundesversammlung, in: NZZ, 24. Juni 1916, Drittes Mittagblatt.
297 Vgl. Mittler, Weg, S. 764.
298 Edouard Secretan, Un débat étouffé, in: Gazette de Lausanne, 26. Juni 1916. Zeller, Ruhe, S. 32 f., relativiert die Wirkung dieser Kompetenzabgrenzung zwischen Armeekommando und Bundesrat.
299 Vgl. Schoch, Oberstenaffäre, S. 83; Ernst, Ordnung, S. 113; Stämpfli, General, S. 421 f.; Müller, Sicherheit, S. 209 f.; Böschenstein, General, S. 527 f.
300 Vgl. BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Beruhigungs-Massnahmen. Verhältnis zwischen Militär- & Zivilgewalt, 8. Februar 1916; BP, Verhältnis zwischen Zivil- & Militärgewalt, 11. Februar 1916 und BP, Verhältnis zwischen Militär- und Zivilgewalt, 11. Februar 1916.
301 2. Neutralitätsbericht, S. 135 f. Weitaus kritischer äusserten sich die Bundesräte in BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Beruhigungs-Massnahmen. Verhältnis zwischen Militär- u. Zivilgewalt, 8. Februar 1916.
302 BRB betr. Einschränkung der Militärgerichtsbarkeit, 9. Juli 1915 (AS 31/258); vgl. Steiner, Krieg, S. 18.
303 BRB betr. Bestrafung der Widerhandlungen gegen das Ausfuhrverbot, 30. Dezember 1915 (AS 31/486).
304 BRB betr. Übertragung von Kompetenzen der Militärgerichte an die bürgerlichen Gerichte, 12. Februar 1916 (AS 32/44).
305 2. Neutralitätsbericht, S. 138. Laut Steiner, Krieg, S. 33, waren zwischen 1914 und 1915 rund 20 Prozent der durch Militärgerichte Verurteilten Zivilisten.
306 Wille/Sprecher, Bericht, S. 436.
307 Vgl. BRB betr. den Nachrichtendienst zugunsten fremder Mächte, 22. Februar 1916 (AS 32/60); Beutler, Staatsschutz, S. 38; Müller, Sicherheit, S. 200. Eine weitere Entlastung der Militärgerichte bewirkte der BRB betr. Disziplinarkompetenzen gegenüber Zivilpersonen, 3. November 1916 (AS 32/470), wodurch allerdings keine Übertragung an die zivile Justiz vorgenommen wurde, sondern die Territorialkommandanten (mildere) Strafen selbst verhängen konnten, vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 973 f.
308 Vgl. 2. Neutralitätsbericht, S. 136.
309 BAR, E27#1000/721#8831*, Ulrich Wille, An das Schweiz. Militärdepartement, 11. November

zurück

1915. Laut diesem Schreiben hatte das SMD ähnliche Anträge gestellt. Vgl. dazu auch Steiner, Krieg, S. 21 f.

310 BAR, E27#1000/721#8831*, Ulrich Wille, An das schweizerische Militärdepartement, 5. Juni 1915; vgl. BAR, E27#1000/721#8831*, Max Huber, An den Herrn General, 22. Dezember 1915.

311 Vgl. Steiner, Krieg, S. 22.

312 Vgl. BAR, E27#1000/721#8831*, Ulrich Wille, An das schweizerische Militärdepartement, 31. Dezember 1915. Wille und Huber beanstandeten insbesondere den BRB über die Sicherung der Brotversorgung des Landes, 13. Dezember 1915 (AS 31/435), und die V des Schweizerischen Militärdepartements über die Beschaffenheit des Vollmehles, 15. Dezember 1915 (AS 31/439).

313 Vgl. hierzu die Erläuterungen im K des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements an die Regierungen der Kantone betreffend die Übertragung von Kompetenzen der Militärgerichte an die bürgerlichen Gerichte, 7. März 1916 (BBl. 1916/I/438).

314 Vgl. BAR, E6351B#1000/1040#15149*, Giuseppe Motta, An das Schweiz. Justiz- und Polizeidepartement, 10. Februar 1916; BP, Kompetenzen der Militärgerichte und der bürgerlichen Gerichte, 12. Februar 1916.

315 Vgl. BAR, E4110A#1000/1801#258*, Ulrich Wille, An den Herrn Bundespräsidenten, 12. Februar 1916.

316 BAR, E1005#1000/16#3*, Geheime Bundesratsprotokolle, Verhältnisse des Armeekriegskommissariates, 4. Februar 1916.

317 BRB betr. Zuständigkeit für die Ausgaben der Armee während der Zeit der Kriegsmobilmachung, 12. Februar 1916 (AS 32/43); vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 1042; 2. Neutralitätsbericht, S. 136 f.

318 2. Neutralitätsbericht, S. 137; vgl. BRB betr. den Dienst der Heerespolizei, 12. Februar 1916 (AS 32/42).

319 Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: BBl. 59, Bd. II (1907), S. 1073; vgl. BRB betr. Aufhebung des Kriegsbetriebes der Eisenbahnen und Dampfschiffunternehmungen, 16. Februar 1916 (AS 32/49); BRB betr. Aufhebung des Kriegsbetriebes der Transportanstalten, 29. Februar 1916 (AS 32/70).

320 Vgl. BP, Wiederherstellung des Zivilbetriebes der Eisenbahnen, 15. Februar 1916; BP, Wiederherstellung des Zivilbetriebes der Eisenbahnen, 16. Februar 1916; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 911; Bolliger, Kriegsbetrieb, S. 116.

321 BRB betr. den Dienstverkehr zwischen dem Armeekommando und den schweizerischen Eisenbahn- und vom Bunde konzessionierten Schiffahrtsunternehmungen, 20. Februar 1917 (AS 33/81). Durch den BRB betr. bewaffnete Bahnbewachung durch das Bahnpersonal im Friedensbetrieb, 25. August 1916 (AS 32/314) konnte die Armee die Infrastruktur ausserdem weiterhin durch Angestellte der Eisenbahnen bewachen lassen.

322 BAR, E1301#1960/51#176*, Camille Decoppet, Protokoll der 3. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 8. März 1916.

323 BP, Verhältnisse zwischen der Armee und Zivilgewalt, 4. Februar 1916; vgl. Rapold, Bewährung, S. 188; Stämpfli, General, S. 422; Schoch, Oberstenaffäre, S. 82.

324 BAR, E1301#1960/51#176*, Paul Maillefer, Protokoll der 3. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, 8. März 1916.

325 Vgl. Neidhart, Politik, S. 70.

326 Zum Beginne der Session, in: NZZ, 5. Juni 1916, Erstes Morgenblatt; vgl. Neidhart, Politik, S. 67.

327 Nach der Session, in: NZZ, 28. Juni 1916, Erstes Abendblatt.

328 Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 15. Juni 1916; vgl. Jèze, Exécutif, S. 98 f. Im September 1916 reichten die Nationalräte Louis Willemin und Emilio Bossi eine Motion zur Einschränkung der Vollmachten «auf das wirtschaftliche Gebiet und die allgemeine Versorgung des Landes» ein, die allerdings bis zur Hoffmann-Grimm-Affäre nicht behandelt wurde (siehe Kapitel 5.3), Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Sommer-Session 1916, S. 11; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 806; Manuel, Pleins pouvoirs, S. 27.

329 Der Schlusspunkt, in: Der Bund, 25. Juni 1916.

330 Kurz, Dokumente, S. 152.

331 BAR, E21#1000/131#9832*, Camille Decoppet, An die Kantonsregierungen, 30. August 1916; vgl. BP, Massnahmen zur Aufrechthaltung von Ruhe und Ordnung, 29. August 1916; Müller, Sicherheit, S. 214; Kurz, Dokumente, S. 149; Erb, Vorgeschichte, S. 491; Greter, Militärpolitik, S. 287; Zeller, Ruhe, S. 35.
332 Steinmann, Zeit, S. 146.

Kapitel 5

1 BAR, E7800#1000/1961#1885*, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Uebersicht der in die schweizerische Gesetzsammlung aufgenommenen kriegswirtschaftlichen Massnahmen der Bundesbehörden, 1918–1921.
2 Vgl. Tooze, 1917, www.prospectmagazine.co.uk/magazine/1917-year-shook-the-world-russian-revolution-united-states.
3 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 706; vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 4; Kurz, Dokumente, S. 195.
4 Vgl. Hobsbawm, Extremes, S. 54 f.
5 Vgl. Dahlmann, Russland, S. 94. Der «Steck-» oder «Kohlrübenwinter» 1916/17 führte auch bei den Zentralmächten zu einer Ernährungskrise und Protesten, vgl. dazu Kruse, Systementwicklung, S. 77; Kocka, Klassengesellschaft, S. 41.
6 Vgl. Rede des Herrn Bundespräsidenten Motta zur Eröffnung der ersten Tagung der Völkerbundsversammlung in Genf am 15. November 1920, in: BBl. 72, Bd. V (1920), S. 413.
7 Vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 637 und 654; Strachan, Financing, S. 205; Becker, Frankreich, S. 40.
8 Vgl. Diner, Jahrhundert, S. 81; Kocka, Klassengesellschaft, S. 42; Rauchensteiner, Habsburgermonarchie, S. 765; Segesser, Herausforderungen, S. 49 f.; Horne, Opinion, S. 289; aus Schweizer Sicht Zanoli, Klassenkampf, S. 82; Steinmann, Zeit, S. 185 f.
9 Vgl. Tanner, Bundeshaushalt, S. 36. Wie dies bei kriegführenden wie neutralen Staaten durch den Einsatz der Zivilbevölkerung in Industrie und Landwirtschaft versucht wurde, illustriert Wingen, Problem, S. 415–450.
10 Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 222; vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 761; Balderston, Mobilization, S. 225 f.; Turner, Challenge, S. 177 f. Frey, Neutrals, S. 5, stellt diese neuartige Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft auch für die Neutralen fest.
11 Vgl. Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 44.
12 Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 24; vgl. Roth, Staat, S. 104; Kruse, Systementwicklung, S. 57; Maier, Recasting, S. 57.
13 Zitiert in Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 112; vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 60. Der Begriff «Zwangswirtschaft» wurde bereits zeitgenössisch verwendet, unter anderem in Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 197.
14 Kruse, Systementwicklung, S. 88.
15 Vgl. Roth, Staat, S. 309; Goebel, Rohstoffwirtschaft, S. 82; Mommsen, Weltkrieg, S. 48; Kruse, Weltkrieg, S. 34.
16 Vgl. Butschek, Organization, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10835; Rauchensteiner, Habsburgermonarchie, S. 213 f. und 674; Riedl, Industrie, S. 47.
17 Blum/Eloranta/Osinsky, Organization, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10407; vgl. zum Fall Russlands Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 223; Zagorsky, State Control, S. 266.
18 Vgl. Anizan, Gouvernement, S. 4.
19 Vgl. Hautcœur, Watershed, S. 192; Becker, Frankreich, S. 34; Renouvin, Gouvernement, S. 71; Kruse, Systementwicklung, S. 79 und 81.
20 Blum/Eloranta/Osinsky, Organization, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10407; vgl. Fairlie, Administration, S. 100; Baker, Control, S. 31 f.; Broadberry/Howlett, Business, S. 223 f.
21 Vgl. Rockloff, Until it's over, S. 327 f.; Berdahl, War Powers, S. 170 f.; Kennedy, Over Here, S. 132 f.; Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 223 f.; Keene, United States, S. 512 f.; Beede, War In-

zurück

dustries Board, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10263; Baker, Control, S. 30. Zur Rezeption in der Schweiz vgl. zudem Amerika im Kriegszustand, in: Grütlianer, 29. Juni 1917.

22 Tanner, Geschichte, S. 155; vgl. Förster, Totaler Krieg, S. 925; Balderston, Mobilization, S. 224 f.

23 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 789.

24 Vgl. Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 222; Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 187; Kerkhof, Partnership, S. 118; Roth, Staat, S. 35.

25 Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 225.

26 Zu den Verbesserungen der Lebensumstände durch staatliche Interventionen im Ersten Weltkrieg vgl. Kruse, Systementwicklung, S. 85.

27 Vgl. Balderston, Mobilization, S. 226 f.; Münkler, Krieg, S. 587; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 769; Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 227 f.; Kruse, Systementwicklung, S. 77 f. «Mangelwirtschaft» ist kein spezifisch für den Ersten Weltkrieg eingeführter Begriff, sondern geht auf Arbeiten des Ökonomen Janos Kornai zur Planwirtschaft im Kalten Krieg zurück, vgl. Hobsbawm, Extremes, S. 480.

28 Vgl. 8. Neutralitätsbericht, S. 106; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 286; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 40 f.; Calonder, Lage, S. 9.

29 Vgl. Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Bericht (1919), S. 19; Weber, Wirtschaftsdiplomatie, S. 557; Ritzmann-Blickenstorfer, Statistik, S. 722 f.; Bodenmann, Exporthandel, S. 20 f.; für den Handel vor dem Krieg Société suisse de surveillance économique, Tableau, Carte 13.

30 Die Vollmacht zur Einschränkung des Handels mit feindlichen Staaten liess sich der US-Präsident mit dem «Trading with the Enemy Act» im Oktober 1917 geben, vgl. Cornell University Law School, Regulation of transactions in foreign exchange of gold and silver; property transfers; vested interests, enforcement and penalties, S. 1.

31 Weber, Amerikanische Verheissung, S. 82; vgl. Rappard, Mission, S. 13; 8. Neutralitätsbericht, S. 61; Burckhardt, Jahresbericht 1916/17, S. 505; Whitehouse, Agent, S. 42; Cornaz, Wirtschaftsneutralität, S. 73; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 238 f. Sowohl die Berufung Sulzers zum Gesandten wie auch die «Swiss Mission» waren allerdings noch von Aussenminister Hoffmann selbst vor seinem Rücktritt vorgeschlagen worden, vgl. BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Verhältnisse bei der Gesandtschaft in Washington, 9. Mai 1917; BP, Beziehungen zu den Vereinigten Staaten Nord-Amerikas, 1. Juni 1917.

32 Leonhard, Kriegswirtschaft, S. 276.

33 Förster, Totaler Krieg, S. 925; vgl. zu den Ausprägungen des kontroversen Begriffs Segesser, Total War, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10315.

34 Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 75; vgl. Lüthi, Brotversorgung, S. 44.

35 Böschenstein, Bundesrat, S. 67; vgl. BRB betr. die Errichtung eines eidgenössischen Ernährungsamtes, 13. September 1918 (AS 34/939).

36 Dieses Verhältnis entspricht recht genau demjenigen, das Roth, Staat, S. 35, für die rund 1600 Noterlasse des Deutschen Reichs ermittelt hat.

37 Die Einteilung der Noterlasse in verschiedene Warengruppen orientiert sich an der Kategorisierung, die in den notrechtlichen Sammlungen vorgenommen wurde. Vgl. hierzu Anm. 143, S. 323. Die Ausfuhrverbote, die im Juni 1917 mit der Übernahme der Handelsabteilung durch das EVD in dessen Zuständigkeitsbereich übergingen, betrafen weitaus mehr Produkte und Branchen. Vgl. hierzu den alle zu Beginn der dritten Phase geltenden Ausfuhrverbote zusammenfassenden BRB betr. Ausfuhrverbote, 30. Juni 1917 (AS 33/459).

38 Vgl. Amtliche Sammlung 34 (1918), Inhaltsverzeichnis, S. 36–38.

39 Vgl. Aufruf an alle Papierverbraucher des Landes zur freiwilligen Papiereinsparung, 1. August 1918 (BBl. 1918/IV/380).

40 Baer, Kriegs-Verordnungen, Bd. 4, S. III.

41 Burckhardt, Jahresbericht, S. 655; vgl. Giacometti, Vollmachtenregime, S. 83.

42 Frey, Rohstoffversorgung, S. 7 und vgl. S. 44 f., für die Entwicklung des Baumwollhandels im Weltkrieg.

43 Vgl. Amtliche Aufnahme der Baumwollvorräte, 27. November 1915 (SHAB 1915/278/1585); Studer, Staat, S. 75. Im Oktober 1915 verhängte das EPD zudem ein Ausfuhrverbot für Garn, vgl. BP, Ausfuhrverbot für Baumwollgarn, 19. Oktober 1915.

44 Mit der Schweizerischen Rohproduktenkontrolle in Basel bestand bereits seit April 1916 eine Zentralstelle für die Kontrolle des Handels mit Stoffabfällen, vgl. BRB betr. den Handel mit wollenen und halbwollenen Lumpen und Abfällen, 14. April 1916 (AS 32/161).
45 BRB betr. den Verkehr in Rohbaumwolle, Baumwollgarnen, Baumwollzwirnen und Baumwollgeweben, 30. September 1916 (AS 32/391); vgl. Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Bericht (1916), S. 336; 5. Neutralitätsbericht, S. 198 f.
46 Höchstpreise für den Verkauf von Rohbaumwolle, Baumwollgarnen, Baumwollzwirnen und Baumwollgeweben in der Schweiz, 17. Februar 1917 (AS 33/71). Zu den Tätigkeiten der SBZ vgl. Redaktion, Zoll- und Handelsberichte, S. 205 f.; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 80 f.
47 Vgl. Riedl, Industrie, S. 340, für den Fall der «Baumwollzentrale A. G.».
48 Studer, Staat, S. 75.
49 Vgl. BRB betr. Abänderung der Organisation des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements, 26. Juni 1917 (AS 33/419); Verkehr in Rohbaumwolle und Baumwollprodukten, 8. April 1918 (AS 34/429); Höchstpreise für Baumwollgarne, Baumwollzwirne und Baumwollgewebe, 11. Mai 1918 (AS 34/534); Verkehr in Baumwollgarnen, Baumwollzwirnen und Nähfaden, 5. August 1918 (AS 34/815).
50 Vgl. 11. Neutralitätsbericht, S. 251; Schweizerischer Bankverein, Rückschau, S. 105; BP, Verhandlungen mit der Entente, 22. Mai 1918. Das EVD erliess angesichts der Rohstoffknappheit parallel ähnliche Vorschriften für den Handel mit Schafwolle sowie zur Ausfuhr von Stickerei in die Zentralmächte, vgl. BRB betr. Wollversorgung des Landes. Wollzentrale, 18. Januar 1918 (AS 34/103) und Stickereiausfuhr nach den Zentralmächten, 4. März 1918 (SHAB 1918/52/341).
51 BRB betr. Baumwollversorgung des Landes, 4. Oktober 1918 (AS 34/987).
52 Vgl. Geering, Handel, S. 365; Studer, Staat, S. 75.
53 11. Neutralitätsbericht, S. 251 f.
54 BRB betr. Baumwollversorgung des Landes, 4. Oktober 1918 (AS 34/987).
55 Vgl. BRB betr. die Strafbarkeit der fahrlässigen Widerhandlungen gegen die Kriegsverordnungen des Bundesrates und seiner Departemente, 26. Dezember 1917 (AS 33/1122).
56 Vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 222.
57 Baumwollversorgung des Landes (Organisation der Baumwollzentrale), 4. Oktober 1918 (AS 34/1032).
58 Vgl. Studer, Staat, S. 138; Paquier, Energieabhängigkeit, S. 139. Die Mitglieder der Kommission sind verzeichnet in Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 107 f.
59 Baumwollversorgung des Landes (Organisation der Baumwollzentrale, V des Volkswirtschaftsdepartements), 4. Oktober 1918 (AS 34/1032).
60 Vgl. BRB betr. die Einsetzung einer Strafkommission des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 17. Mai 1918 (AS 34/538); Fritz Fleiner, Bundesverwaltung und Rechtsschutz, in: NZZ, 10. Juni 1918, Zweites Mittagblatt; zur Zusammensetzung BP, Strafkommission des Volkswirtschaftsdepartementes, 22. Mai 1918.
61 Vgl. Baumwollversorgung des Landes, 5. Oktober 1918 (AS 34/1034); Höchstpreise für Baumwollzwirne, 1. November 1918 (AS 34/52); Bestandesaufnahme über Wolle, Baumwolle und Produkte daraus, 7. November 1918 (AS 34/1183); Bestandesaufnahme über bestickte Baumwollwaren und Plattstichgewebe, 21. November 1918 (AS 34/1209); Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 81.
62 Reichesberg, Mitteilungen, S. 60; vgl. XIII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 getroffenen Massnahmen, in: BBl. 71, Bd. V (1919), S. 514.
63 Beispiele hierfür sind Höchstpreise im Verkehr mit Eisen und Stahl, 5. September 1917 (AS 33/712); Brot und Mehlrationierung, 10. Dezember 1917 (AS 33/1043).
64 Exemplarisch BRB betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten, 15. Januar 1918 (AS 34/93); K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten, 17. Januar 1918

zurück

(BBl. 1918/I/144); Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten, 31. Januar 1918 (AS 34/183).

65 Vgl. BRB betr. Förderung und Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln, Futtermitteln und andern Hülfsstoffen der Landwirtschaft und deren Nebengewerbe, 22. Dezember 1917 (AS 33/1069).

66 Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 214.

67 Vgl. Berghoff, Rationierung, S. 788 f.; Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 227 f.

68 Vgl. Loewenfeld-Russ, Volksernährung, S. 328; Zaitsev/Dolinsky, Organization, S. 161; Somary, Erinnerungen, S. 137; Skalweit, Kriegsernährungswirtschaft, S. 154.

69 BAR, E27#1000/721#12935*, Schweizerisches Militärdepartement, An den Schweizerischen Bundesrat, 17. August 1917; vgl. BAR, E27#1000/721#12935*, Otto Zuber, An das Schweizerische Militärdepartement, 20. Februar 1917; Lüthi, Brotversorgung, S. 39; Die falsche Auffassung über die Nahrungsmittelversorgung im Kriege, in: Berner Intelligenzblatt, 26. Juli 1916; La disette de lait, in: Journal de Genève, 5. November 1916.

70 Aus der Bundesversammlung, in: NZZ, 21. September 1916, Zweites Abendblatt.

71 Vgl. Der Handelskrieg und die Schweiz, in: Berner Intelligenzblatt, 3. Februar 1917; BAR, E27#1000/721#12935*, Schweizerisches Militärdepartement, An den Schweizerischen Bundesrat, 17. August 1917; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 154. Im 6. Neutralitätsbericht, S. 326, sah sich der Bundesrat zu diesen Massnahmen explizit durch den «von den Mittelmächten erklärten Blockadekrieg» gezwungen, ein Zeichen für die zunehmende Ablehnung der deutschen Aussenpolitik.

72 Vgl. La réglementation des denrées, in: Gazette de Lausanne, 29. November 1916; Shafer, Rationing, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10476.

73 Vgl. BRB betr. die Einschränkung der Lebenshaltung, 23. Februar 1917 (AS 33/83); BRB betr. Verkauf von frischem Brot, 2. Februar 1917 (AS 33/42); BAR, E27#1000/721#12935*, Schweizerisches Militärdepartement, An den schweizerischen Bundesrat, 27. Januar 1917; BAR, E27#1000/721#12935*, Otto Zuber, An das Schweizerische Militärdepartement, 9. Juni 1917; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 61; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 902; BRB betr. den Lebensmittelankauf, 2. Februar 1917 (AS 33/40); 6. Neutralitätsbericht, S. 347; Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, Hebung, S. 34. Böschenstein, Bundesrat, S. 101, betont die geringe Wirksamkeit dieser Massnahmen.

74 BRB über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/46).

75 Vgl. Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 61; BRB über die Verteilung der Teigwaren durch Vermittlung der Kantone, 9. August 1917 (AS 33/606); Verteilung der Hafer- und Gerstenprodukte durch die Vermittlung der Kantone, 26. Januar 1918 (AS 34/152).

76 BRB über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/46); vgl. A zum BRB vom 2. Februar 1917 über die Abgabe von Monopolwaren durch Vermittlung der Kantone, 2. Februar 1917 (AS 33/48); 6. Neutralitätsbericht, S. 326; zur Umsetzung im Kanton Bern Glossen zur Ernährungssituation, in: Berner Intelligenzblatt, 18. Februar 1917.

77 Vgl. BRB betr. die Verteilung der für den Verbrauch bestimmten Milch, 4. April 1917 (AS 33/171); Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 220 f.

78 Vgl. BAR, E27#1000/721#12935*, Otto Zuber, An das Schweizerische Militärdepartement, 20. Februar 1917; BAR, E27#1000/721#12935*, Schweizerisches Militärdepartement, An den Schweizerischen Bundesrat, 17. August 1917; 7. Neutralitätsbericht, S. 240, und die Beurteilung in Senglet, Preispolitik, S. 234 f.

79 BRB betr. die Abgabe des Brennstoffes für Motorfahrzeuge, 14. Juli 1917 (AS 33/512). Die Rationierung von Benzin für alle Konsumenten erfolgte später in Abgabe von Petrol, Benzin und Benzol, 25. April 1918 (AS 34/473).

80 BRB betr. Zählung der Motorfahrzeuge, 30. September 1916 (AS 32/394); vgl. VO betr. die Meldepflicht der Besitzer von Motorwagen und Motorrädern, 23. Februar 1917 (AS 33/90).

81 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 19; vgl. K des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements betr. die Abgabe von Brennstoff an Motorfahrzeuge, 17. Juli 1917 (BBl. 1917/III/612). 1918 erteilte die Warenabtei-

zurück

lung laut dem 10. Neutralitätsbericht, S. 153, bei 6908 Gesuchen nur 2055 Personenwagen eine Fahrbewilligung, dagegen wurden fast alle Gesuche für Lastwagen bewilligt.

82 10. Neutralitätsbericht, S. 153.

83 K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen betreffend die Kontrollierung der Motorfahrzeuge, 27. September 1917 (BBl. 1917/IV/216).

84 9. Neutralitätsbericht, S. 649; vgl. BRB betr. Ergänzung des BRB vom 14. Juli 1917 über die Abgabe des Brennstoffes für Motorfahrzeuge, 12. Oktober 1917 (AS 33/847).

85 10. Neutralitätsbericht, S. 156; vgl. Geering, Handel, S. 163. Der Anteil von Erdölprodukten am gesamten Energieverbrauch der Schweiz betrug 1917 weniger als 0,5 Prozent. Der Anstieg bis zu einem Anteil von mehr als 75 Prozent zu Beginn der Siebzigerjahre begann erst nach dem Ersten Weltkrieg, vgl. hierzu HSSO, Tab. J.1.

86 10. Neutralitätsbericht, S. 153 f. und 157.

87 Ruchti, Geschichte, S. 256; vgl. Hohl, Energiewirtschaft, S. 143 f.

88 Wille/Sprecher, Bericht, S. 384 und vgl. S. 379 f.; VO über den militärischen Motorwagendienst, 17. Oktober 1916 (AS 32/447) zum Aufbau des ursprünglich auf der Einberufung von zivilen Autos und Mannschaften basierenden militärischen «Motorwagendienstes».

89 Vgl. Lüthi, Brotversorgung, S. 37.

90 BAR, E27#1000/721#12935*, Schweizerisches Militärdepartement, An den Schweizerischen Bundesrat, 17. August 1917; vgl. 8. Neutralitätsbericht, S. 76 f.

91 Vgl. BRB betr. die Getreideernte des Jahres 1917, 2. August 1917 (AS 33/589); BRB betr. Errichtung eines eidgenössischen Brotamtes, 10. August 1917 (AS 33/617); BRB über die Brotversorgung des Landes und die Getreideernte des Jahres 1917, 21. August 1917 (AS 33/651); V des Militärdepartements betr. Verwendung und Enteignung des beschlagnahmten Getreides und Selbstversorgung der Getreideproduzenten, 25. August 1917 (AS 33/682); Die Brotkarte, 14. September 1917 (AS 33/745); Brot- und Mehlrationierung, 9. November 1917 (AS 33/942); Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 62; ausführlich Lüthi, Brotversorgung, S. 82 f.

92 Lüthi, Brotversorgung, S. 43.

93 Vgl. BRB betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten, 15. Januar 1918 (AS 34/93); Versorgung des Landes mit Speisefetten und Speiseölen. Die Fettkarte, 16. Februar 1917 (AS 34/218); BRB betr. die Verteilung von Milch und Milcherzeugnissen, 19. April 1918 (AS 34/448); Die Käsekarte, 14. Mai 1918 (AS 34/523); Kartoffelversorgung 1918/19, 16. Juni 1918 (AS 34/634); Milchversorgung im Winter 1918/19, 2. Oktober 1918 (AS 34/1000). Vgl. ausserdem die Übersicht über die Rationierung von Lebensmitteln mit Erlass- und Aufhebungsdaten in Ruchti, Geschichte, Bd. 2, S. 242 f.

94 Vgl. Kohlenversorgung des Landes. AB betr. die Einfuhr von Kohle, die Kohlenverteilung und den Verkehr mit Kohle, 6. Oktober 1917 (AS 33/835); Einschränkung des Papierverbrauches, 26. November 1917 (AS 33/982); Bestandesaufnahme und Rationierung von Kartoffeln, 22. Dezember 1917 (AS 33/1063); Abgabe von Petrol, Benzin und Benzol, 25. April 1918 (AS 34/473).

95 Vgl. Lüthi, Brotversorgung, S. 81 und 92; 10. Neutralitätsbericht, S. 95; 11. Neutralitätsbericht, S. 312. Zu den Erfahrungen mit der Rationierung in der Stadt Basel sei auf die Dissertation von Maria Meier im Sinergia-Projekt verwiesen.

96 11. Neutralitätsbericht, S. 320b.

97 Vgl. Bundesamt für Statistik, Energieverbrauch, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/lexikon/lex/2.Document.48790.pdf.

98 Vgl. Schweizerischer Bankverein, Rückschau, S. 48; Pfister, Energiekrise, S. 119; 8. Neutralitätsbericht, S. 100 f.; Frey, Rohstoffversorgung, S. 75 f.

99 Vgl. BRB betr. Einschränkung der Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen, 5. Januar 1917 (AS 33/17); BRB betr. Massnahmen zur Einschränkung des Kohlenverbrauchs, 28. Juli 1917 (AS 33/576); BRB betr. weitere Einschränkung der Fahrpläne der Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmungen, 28. Juli 1917 (AS 33/577); BRB betr. Einführung des fünften eingeschränkten Fahrplanes, 22. November 1918 (AS 34/1185). Zur Einschränkung des Betriebs der SBB im Kriegsverlauf vgl. Pfister, Energiekrise, S. 123.

100 BRB betr. weitere Verkehrseinschränkungen der Postverwaltung, 19. Oktober 1917 (BBl. 1917/IV/338).

zurück

101 Vgl. BRB betr. die Elektrizitätsversorgung des Landes, 7. August 1918 (AS 34/824); Elektrizitätsversorgung des Landes (AB zum BRB vom 7. August 1918), 15. August 1918 (AS 34/861); 11. Neutralitätsbericht, S. 239; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 25; Paquier, Energieabhängigkeit, S. 140 f. Auf dem regulären parlamentarischen Weg beschlossen wurde in diesem Zusammenhang das BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, 22. Dezember 1916 (AS 33/189).

102 Zur Verteilung von Kohle durch die AIK ab Mai 1918 vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 10; Schweizerischer Bankverein, Rückschau, S. 48.

103 BRB betr. Massnahmen zur Einschränkung des Verbrauches an Kohlen und elektrischer Energie, 21. August 1917 (AS 33/665); vgl. BP, Einführung der Sommerzeit, 24. März 1917. Mit der Einsparung und Kontingentierung des aus Kohle hergestellten Gases wurden mit dem BRB betr. die Kohlenversorgung des Landes, 8. September 1917 (AS 33/717) die lokalen Gaswerke in Absprache mit den Kantonen beauftragt.

104 BRB betr. Massnahmen zur Einschränkung des Verbrauches an Kohlen und elektrischer Energie, 21. August 1917 (AS 33/665).

105 9. Neutralitätsbericht, S. 627 f.; vgl. 8. Neutralitätsbericht, S. 114.

106 Vgl. BRB betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 9. Oktober 1917 (AS 33/840); K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 12. November 1917 (BBl. 1917/IV/575).

107 K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartementes betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 11. Oktober 1917 (BBl. 1917/IV/266). Bereits der nach Konferenzen mit Kantonen und Fachleuten erlassene BRB betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 10. November 1917 (AS 33/943) gestaltete die Vorschriften flexibler, erleichterte die Bewilligung von Ausnahmen und hob einige umstrittene Verbote wie jenes von warmen Getränken nach 21 Uhr wieder auf.

108 BRB betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 9. Oktober 1917 (AS 33/840).

109 K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartementes betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 11. Oktober 1917 (BBl. 1917/IV/266).

110 BP, Schliessung der Kinematographentheater, 13. Oktober 1914; vgl. Wigger, Krieg, S. 186; Engel, Festseuche, S. 29 f.; Zoller, Notverordnung, S. 31.

111 K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartementes betr. Ergänzung des BRB vom 21. August 1917 über die Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie, 11. Oktober 1917 (BBl. 1917/IV/266).

112 Vgl. BRB betr. Laden- und Wirtschaftsschluss, sowie Einschränkung des Betriebes von Vergnügungsetablissementen, 12. April 1918 (AS 34/431).

113 10. Neutralitätsbericht, S. 168; vgl. Redaktion, Generalversammlung des Bundes schweiz. Frauenvereine, S. 87.

114 10. Neutralitätsbericht, S. 169 f.; vgl. BP, Betrieb der Kursäle, 17. Mai 1918.

115 Engel, Festseuche, S. 49. Zu weiteren, zum Teil freiwilligen Sparmassnahmen in der Papierversorgung vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 155 f.

116 BRB über Massregeln zur Einschränkung des Papierverbrauches, 27. Oktober 1917 (AS 33/884); vgl. Bodenmann, Exporthandel, S. 26 f., und 9. Neutralitätsbericht, S. 634, zum Anstieg des Holzexports während des Weltkriegs. Der Entscheid über Ausnahmen vom Erscheinungsverbot lag beim Bundesrat, der sich von einer Kommission aus Pressevertretern und Parlamentariern beraten liess. Zu deren Zusammensetzung vgl. BP, Papierversorgung des Landes, 17. Dezember 1917; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 115. Ein erstes Verbot wurde Ende November 1917 ausgesprochen, vgl. BP, Verbot der «Elsass-Lothringischen Blätter», 27. November 1917.

117 Die in Zürich verlegte pazifistische Zeitung «Die Rote Flut» erklärte in der ersten Ausgabe, dass ihre Vorgängerin wegen Papiermangels verboten worden sei und sie deshalb auf rotem Papier gedruckt würde, das «niemand zu verwenden weiss», BAR, E21#1000/131#12056*, Die Rote Flut. Blatt für gewaltige Reform ohne Gewalt, 1918. Der BRB betr. die Papierversorgung des Landes, 16. September 1918 (AS 34/937), ermöglichte eine Erhöhung der Kontingente, wenn der Bedarf einer Publikation nicht «auf eine aussergewöhnliche Propaganda zurückzuführen» war.
118 Vgl. BP, Zollreduktion für Zeitungsdruckpapier, 13. Februar 1917. Laut Aussagen von Edmund Schulthess an dieser Sitzung hatte der Bedarf an Zeitungspapier seit Kriegsausbruch um 30 bis 40 Prozent zugenommen.
119 Vgl. Papierversorgung des Landes. Fabrikation von Kriegssorten, Papierpreise, Papierzentrale, Handel, 26. Juni 1918 (AS 34/703); Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 168.
120 Vgl. BRB betr. die Papierversorgung des Landes, 10. Dezember 1917 (AS 33/1028); Feststellung des Papierverbrauchs für Zeitungen, Zeitschriften und andere Publikationen, 10. Dezember 1917 (AS 33/1035).
121 Auer, Zeitungsverlegerverein, S. 83; vgl. BP, Kohlemangel; Einschränkungsmassregeln, 19. Oktober 1917; Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 226.
122 BRB betr. die Papierversorgung des Landes, 10. Dezember 1917 (AS 33/1028).
123 Vgl. 11. Neutralitätsbericht, S. 256.
124 Bis Ende 1918 wurden von insgesamt 53 Gesuchen 43 abgewiesen, vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 170.
125 BP, Neugründung «Bulletin paroissial de Moutier», 27. April 1918.
126 BP, Bulletin des internat. Verbandes zum Studium der Verhältnisse des Mittelstandes, 18. Januar 1918.
127 Vgl. BP, Einschränkungen im Papierverbrauch der Zeitungen, 11. März 1918; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 164; BP, Fabrikzeitung der C. F. Bally A. G., 18. Januar 1918.
128 Vgl. Redaktion, In eigener Sache, S. 7; Riesenberger, Emigration, S. 137; Korol, Dada, S. 302; Elsig, Schrapnells, S. 377; insbesondere Whitehouse, Agent, S. 194 f.
129 Vgl. Einschränkung des Papierverbrauches der Zeitungen, Zeitschriften und andern periodischen Publikationen, 3. Januar 1918 (AS 34/40).
130 Vgl. Le seul journal républicain allemand serait supprimé, in: La Sentinelle, 19. August 1918; La censure hypocrite, in: Le Confédéré, 24. August 1918; «La Freie Zeitung», in: Gazette de Lausanne, 18. August 1918; Korol, Dada, S. 299. Zum Ablauf der Erscheinungsverbote vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 165 f. und 168. Demnach stellte die AIK bis Kriegsende gesamthaft 13 Publikationen wegen Überschreitung ihres Kontingents ein, bis auf drei «Reklamezeitungen» allerdings nur temporär.
131 Vgl. BP, Verwarnung der «Gazzetta Ticinese», 18. Januar 1918; BP, Verwarnung des «Courrier de Vevey», 4. Februar 1918; BP, «Le Document». Einstellung des Erscheinens, 1. Mai 1918; BP, Einschreiten gegen die Druckschrift «Deutschlands Gegenwart und Zukunft» von S. Balder, 10. Juni 1918; BP, «La Sentinelle». Verwarnung, 7. Mai 1918. Nicht aktiv wurde der Bundesrat dagegen in BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Artikel in der Gazette de Lausanne gegen den deutschen Gesandten, 2. November 1918.
132 Vgl. Korol, Dada, 405; Elsig, Schrapnells, S. 332.
133 Vgl. Riesenberger, Emigration, S. 138 f.; Redaktion, In eigener Sache, S. 9 f.; BP, Haussuchung bei der «Freien Zeitung», 14. August 1917. Laut Protokoll geschah die Durchsuchung ohne Wissen des neuen Aussenministers Gustave Ador, was dieser kritisierte.
134 Massnahmen gegen die «Freie Zeitung», in: BBl. 70, Bd. IV (1918), S. 394. Vgl. dazu die Argumentation in: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 153.
135 Vgl. BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Einstellung der Zeitungen Indépendance Helvétique & Freie Zeitung, 7. August 1918; Korol, Dada, S. 313; Elsig, Schrappnells, S. 410; Whitehouse, Agent, S. 197.

zurück

136 Zitiert in Weber, Amerikanische Verheissung, S. 188.
137 Vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 188 f.
138 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 153.
139 Vgl. Wipf, Massnahmen, S. 208; Aeby, Missernte, S. 11, der als erschwerende Faktoren in der Getreideproduktion den Mangel an Arbeitskräften und die ungünstige Witterung erwähnt.
140 Vgl. 10. Neutralitätsbericht, S. 93 f.; Baumann/Moser, Bauern, S. 18 f.
141 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 810; vgl. Egli, Getreideversorgung, S. 158; Eidgenössisches Ernährungsamt, Brotversorgung, S. 208; Geschäftsbericht 1917, S. 598; Jöhr, Volkswirtschaft, S. 137; Baumann, Bauernstand, S. 296; Cottier, Liberalismus, S. 39. Zu den Gefahren einer «weitgehenden Vernachlässigung der schweizerischen Getreideproduktion» aus zeitgenössischer Sicht vgl. Wirz, Getreideproduktion, S. 3.
142 Vgl. Laur, Erinnerungen, S. 142; Baumann, Bauernstand, S. 293; Wipf, Massnahmen, S. 196.
143 Geschäftsbericht 1917, S. 599; vgl. Geschäftsbericht 1914, S. 665 f.; BAR, E27#1000/721#12935*, Otto Zuber, An das schweizerische Militärdepartement, 21. August 1914; 1. Neutralitätsbericht, S. 720; Lüthi, Brotversorgung, S. 93.
144 Vgl. Landwirtschaftliche Kommission zur Begutachtung von Fragen betreffend die Förderung des inländischen Getreidebaues und das Getreidemonopol, Protokoll, S. 329.
145 ABB Nationalrat 1915, S. 29; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 810; Eidgenössisches Ernährungsamt, Brotversorgung, S. 209.
146 3. Neutralitätsbericht, S. 609.
147 Vgl. Wipf, Massnahmen, S. 198; Lüthi, Brotversorgung, S. 95; Ruchti, Geschichte, Bd. 2, S. 191. Der Mangel an Daten über die Lebensmittelproduktion im Ersten Weltkrieg erschwerte sowohl dem Bund als auch der historischen Forschung eine Quantifizierung, vgl. Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 28 (1919), S. 95, wo nur mit Durchschnittswerten aus zehn Jahren operiert wird. Zahlen für Getreide bietet Aeby, Missernte, S. 181.
148 Geschäftsbericht 1917, S. 599; vgl. BRB betr. die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, 16. Februar 1917 (AS 33/67). Die Verwendung von Getreide ausserhalb der Lebensmittelproduktion verbot parallel der BRB über die Verwendung und Vermahlung von Brotgetreide und über die Verwendung und den Verkauf der Mahlprodukte, 29. Mai 1917 (AS 33/317).
149 Vgl. Anbau von Tabak und andern nicht der Lebensmittelversorgung des Landes dienenden Pflanzen, 29. März 1917 (AS 33/164).
150 Vgl. BRB betr. die schweizerische Anbaustatistik für das Jahr 1917, 16. Mai 1917 (AS 33/269); Eidgenössisches Statistisches Bureau, Anbaustatistik, S. 2. Für Kartoffeln hatte bereits der BRB betr. die Erhebung über die Kartoffelbestände und den Anbau von Kartoffeln im Jahre 1917, 4. Dezember 1916 (AS 32/573), eine Erfassung der Produktion angeordnet.
151 Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 45; vgl. BRB betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues, 3. September 1917 (AS 33/699); BRB betr. die Verwendung von Landsturm und Hülfsdienstpflichtigen zu landwirtschaftlichen Arbeiten, die durch den BRB vom 3. September 1917 betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues verursacht werden, 27. Oktober 1917 (AS 33/886); Lüthi, Brotversorgung, S. 101; 10. Neutralitätsbericht, S. 94; Baumann, Bauernstand, S. 298, der auf Parallelen zu Vorschlägen Ernst Laurs hinweist.
152 Vgl. BRB betr. die Getreideernte des Jahres 1917, 2. August 1917 (AS 33/589).
153 10. Neutralitätsbericht, S. 93 f.
154 Vgl. 10. Neutralitätsbericht, S. 94; BRB über die Brotversorgung des Landes und die Getreideernte des Jahres 1918, 24. Mai 1918 (AS 34/556); Baumann, Bauernstand, S. 298 f. Lüthi, Brotversorgung, S. 103 f., betont zudem die Fallstricke und Widerstände bei der Durchführung in Kantonen und Gemeinden.
155 Vgl. Baumann, Bauernstand, S. 299; Wipf, Massnahmen, S. 195; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 52, wo der Deckungsgrad verschiedener Nutzpflanzen für 1918 verzeichnet ist.
156 Laur, Erinnerungen, S. 142; vgl. die Urteile in Casanova, Maschinenindustrie, S. 62; Wipf, Massnahmen, S. 207. Kritisch dagegen Lüthi, Brotversorgung, S. 110; Senglet, Preispolitik, S. 186. Eine zeitgenössische Schätzung der Erträge verschiedener Nutzpflanzen im Krieg bietet

Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch (1922), S. 108 f. Zum Abkommen zwischen der Schweiz und den USA vgl. Weber, Wirtschaftsdiplomatie, S. 579.

157 Vgl. Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 52; Scheurmann, Milchversorgung, S. 7. Für die Armee stellte die Zunahme des Ackerbaus zusammen mit dem «Überhandnehmen von Stark- und Schwachstromanlagen» ein Hindernis bei der Suche nach Flugplätzen für die während des Kriegs aufgebaute Luftwaffe dar, Wille/Sprecher, Bericht, S. 393. Ebenso lehnten Sportverbände die Benutzung ihrer Plätze als Anbauflächen ab, vgl. BAR, E27#1000/721#12943*, Schweizerischer Fussball- und Athletik-Verband, An das Militärdepartement, 30. April 1919.

158 Baumann, Bauernstand, S. 299; vgl. Kreis, Insel, S. 107; Lüthi, Brotversorgung, S. 104. Eindrücke des Anbaus von Getreide in bislang nicht landwirtschaftlich genutzten Gegenden vermitteln Ruchti, Geschichte, Bd. 2, S. 195; Baumann, Bauernstand, S. 299 f.; Labhart, Krieg, S. 214 f.

159 Vgl. Vermehrung der Buttererzeugung, 18. August 1917 (AS 34/636); Milchversorgung im Winter 1917/18, 18. Oktober 1917 (AS 33/857); BRB betr. die Bestandesaufnahme und den Anbau von Kartoffeln im Jahr 1918, 17. Dezember 1917 (AS 33/1057); BRB betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 15. Januar 1918 (AS 34/83); BRB über die Brotversorgung des Landes und die Getreideernte des Jahres 1918, 24. Mai 1918 (AS 34/556); Obstversorgung und Obsthandel, 10. August 1918 (AS 34/837); BRB betr. die Versorgung des Landes mit Felderzeugnissen und Gemüse, 21. August 1918 (AS 34/871); Versorgung des Landes mit Früchten und andern Produkten der Waldbäume, 5. September 1918 (AS 34/926).

160 Vgl. BRB betr. die fremden Deserteure und Refraktäre, 14. November 1917 (AS 33/947); BRB betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 15. Januar 1918 (AS 34/83); Bekämpfung des Kohlweisslings, 18. Juni 1918 (AS 34/655); BRB betr. den land- und forstwirtschaftlichen Liegenschaftsverkehr, 23. September 1918 (AS 34/959). Zur Beschäftigung von Internierten in der Landwirtschaft und im Torfabbau vgl. 8. Neutralitätsbericht, S. 63; 11. Neutralitätsbericht, S. 163; Arnold, Kriegsgäste, S. 44.

161 Vgl. Ermächtigung des Volkswirtschaftsdepartements zur Förderung von Saatgutgenossenschaften und für die Beschaffung von Saatgut, 6. Juli 1917 (BBl. 1917/III/570); BRB betr. Förderung und Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln, Futtermitteln und andern Hülfsstoffen der Landwirtschaft und deren Nebengewerbe, 22. Dezember 1917 (AS 33/1069); K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes betr. betreffend Beiträge für Pflanzland, Saatgut, landwirtschaftliche Maschinen und Vorschüsse für Bodenverbesserungen, 6. Juli 1918 (BBl. 1918/III/557).

162 Vgl. BRB betr. die Ausbeutung von Torflagern und den Handel mit Torf, 24. Mai 1917 (AS 33/307); BRB betr. die Versorgung des Landes mit Brennholz, 14. Juli 1917 (AS 33/509); BRB betr. die Ausbeutung von Lagerstätten mineralischer Rohstoffe, 18. Januar 1918 (AS 34/105); BRB betr. die Elektrizitätsversorgung des Landes, 7. August 1918 (AS 34/824); BRB betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoff-Fabriken mit Papierholz, 3. September 1918 (AS 34/917). Zum Abbau von Kohle und Erzen im Weltkrieg vgl. insbesondere Fehlmann, Bergbau, S. 301 f.

163 BRB über Massnahmen betr. industrielle und gewerbliche Produktion, 22. Dezember 1917 (AS 33/1089). Gestützt darauf wurden erlassen: Verbot betr. das Reissen von Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art, 3. Januar 1918 (AS 34/39); Versorgung des Landes mit technischen Fetten, Ölen, Harzen und Wachsarten, 30. April 1918 (AS 34/500); Verbot betr. das Reissen von Säcken und Packtüchern, 4. September 1918 (AS 34/936); Karbidproduktion, 9. November 1918 (AS 34/1170). Die VO betr. Sicherung des Materialbedarfes des Heeres, 4. Juni 1917 (AS 33/339), übertrug bereits zuvor dem SMD ähnliche Kompetenzen in Bezug auf die Bedürfnisse der Armee.

164 K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 16. Januar 1918 (BBl. 1918/I/138); vgl. Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 49; 11. Neutralitätsbericht, S. 299; BRB betr. die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, 16. Februar 1917 (AS 33/67); Handel mit Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art, 3. Januar 1918 (AS 34/13); BRB betr. den Handel mit Alteisen, Altguss, Abfällen von Neueisen und mit Gussspänen, 18. Januar 1918 (AS 34/112); Handel mit Altpapier, Papier- und Pappenabfällen, 19. Januar 1918 (AS 34/147); BRB betr. den Handel mit Knochen und deren Verwertung, 8. März 1918 (AS 34/338); Sammlung und Verwertung der

zurück

Maikäfer, 25. März 1918 (AS 34/379); Lederabfälle, 21. Juni 1918 (AS 34/747); Abfall-Verwertung, 25. Juni 1918 (AS 34/673); K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Kantonsregierungen betr. Abfall-Verwertung, 25. Juni 1918 (BBl. 1918/III/473); BRB betr. den Kauf, den Verkauf und die Abgabe von getragenen oder alten Schuhen, Kleidern und Wäschestücken, 9. August 1918 (AS 34/827); Beschlagnahme und Ablieferung von Rosskastanien, 27. August 1918 (AS 34/898).

165 Vgl. Wipf, Massnahmen, S. 202; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 146; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 47. Zu den von den Nationalräten Gelpke, Rochaix, Ryser, Stuber, Graber und Greulich eingereichten Postulaten und Motionen vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 895, 902 f. und 966.

166 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 761.

167 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 894; vgl. K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 16. Januar 1918 (BBl. 1918/I/138), sowie die Beurteilungen in Grimm, Landesgeschichte, S. 35; Stucki, Kriegswirtschaft, S. 298.

168 BRB betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 15. Januar 1918 (AS 34/83). Nicht näher behandelt werden können an dieser Stelle die privaten Bestrebungen, die Landwirtschaft zu modernisieren, beispielsweise in Form der Schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und Industrielle Landwirtschaft. Vgl. hierzu Auderset/Moser, Krisenerfahrungen, S. 142; Tanner, Geschichte, S. 209.

169 K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 16. Januar 1918 (BBl. 1918/I/138).

170 La crise au jour le jour, in: Le Confédéré, 6. Juni 1917.

171 BAR, E7350#1000/1104#307*, Kommission für wirtschaftliche Fragen, Protokoll, 15. April 1918.

172 Vgl. Geschäftsbericht 1914, S. 86 f.; Geschäftsbericht 1918, S. 261; Geschäftsbericht 1919, S. 337. Die detaillierten Berichte mit den einzelnen Gesuchen wurden im «Bundesblatt» publiziert. Zum Begnadigungsrecht im Bund vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 180; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 599 f.

173 Vgl. BRB betr. die Arbeit in den Fabriken, 30. Oktober 1917 (AS 33/897); Dienstschreiben des BR betr. Sparmassnahmen im Papierverbrauch, 8. Juni 1918 (BBl. 1918/III/438); K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements betreffend Papiereinsparung an die selbständigen eidgenössischen Behörden, die Armee, die eidgenössischen Stände zuhanden ihrer kantonalen, kommunalen und privaten Verwaltungen und an die schweizerische Presse, 10. August 1918 (BBl. 1918/IV/379); BRB betr. Baumwollversorgung des Landes, 4. Oktober 1918 (AS 34/987). Die Hersteller von Kriegsmaterial waren von den Sparvorschriften nicht betroffen, da für deren Energie- und Rohstoffversorgung spezielle Abkommen mit den Ausland geschlossen worden waren, vgl. Rossfeld, Kupferwaren, S. 526 f.

174 Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Zürich (1918), S. 96, zitiert in Engel, Festseuche, S. 118.

175 Vgl. Julian Grande, Pro-German Swiss Mourn Hoffmann, in: The New York Times, 22. Juli 1917. Zu den Tätigkeiten des Journalisten in der Schweiz vgl. Elsig, Schrapnells, S. 183; Heise, Entente-Freimaurerei, S. 74, aus Sicht des deutschen Esoterikers Karl Heise.

176 Gemeint war vermutlich die Affäre um Ernst Mühlemann, der sich als Angestellter der Handelsabteilung zur Erteilung von nach Ansicht des Bundes den Handelsabkommen nicht widersprechenden Ausfuhrgenehmigungen nach Deutschland bestechen liess. Das Bundesstrafgericht verurteilte den Beamten zu einem Jahr Gefängnis und 5000 Franken Busse, vgl. BP, Ueberweisung der Strafsache Mühlemann & Konsorten an das Bundesgericht, 9. März 1917; Schweizerisches Bundesgericht, Entscheidungen (1917) Teil I, S. 220; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 559 f.

177 Julian Grande, Pro-German Swiss Mourn Hoffmann, in: The New York Times, 22. Juli 1917. Der Artikel verfehlte seine Wirkung beim Bundesrat nicht. Der Pressedienst des SMD bezichtigte Grande in einem Schreiben der irreführenden Darstellung der Angelegenheit, was der Journalist allerdings vehement bestritt. Grande wurde daraufhin vom Bundesrat trotz Protests des britischen Gesandten ausgewiesen. Vgl. BAR, E27#1000/721#13901*, E. Schaeppi,

An Julian Grande, 4. Oktober 1917; BP, J.-J. Grande. Ausweisung, 27. November 1917; BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Ausweisung Grande, 30. November 1917.
178 Vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 83, zum zunehmend gespannten Verhältnis zwischen den USA und der Schweiz.
179 Vgl. Stauffer, Affäre, S. 5; Gautschi, Landesstreik, S. 64; Mittler, Weg, S. 819; Senn, Revolution, S. 228.
180 Telegramm übersetzt und zitiert in 8. Neutralitätsbericht, S. 58 f. Vgl. dazu Swiss Agent Expelled from Russia, in: The Times, 18. Juni 1917.
181 Vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 756; Ragaz, Lebensfrage, S. 318.
182 BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Depeschenwechsel mit Petrograd, 18. Juni 1917; vgl. Kurz, Dokumente, S. 214; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 68 f.
183 Zitiert in Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 65. Zu den Motiven Hoffmanns und Grimms und zu ihren Absprachen vor der Affäre vgl. Stauffer, Affäre, S. 4 f. und 19; Moos, Neutralität(en), S. 230 f.
184 Vgl. BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Depeschenwechsel mit Petrograd, 18. Juni 1917; BP, Demission des Herrn B. R. Hoffmann; Erklärung des Bundesrates, 19. Juni 1917; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 71; Mittler, Weg, S. 823 f.; Stauffer, Affäre, S. 2.
185 Zitiert in Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 65.
186 Dies nach eigener Aussage in ABB Ständerat 1919, S. 177.
187 Vgl. Kurz, Dokumente, S. 208; Weber, Wirtschaftsdiplomatie, S. 582. Ador verantwortete auch die offizielle Untersuchung der Affäre, deren Ergebnisse im 8. Neutralitätsbericht, S. 57–61, und als Gegendarstellung zu Grandes Artikel auch in der «New York Times» veröffentlicht werden sollten. Vgl. BAR, E27#1000/721#13901*, E. Schaeppi, An Herrn F. Dosenbach, 5. Oktober 1917.
188 Der Neuenburger Numa Droz war ab 1887 der erste Bundesrat, der dem EPD länger als ein Jahr vorstand. Nach seinem Rücktritt 1892 kehrte die Regierung allerdings zum Rotationsprinzip zurück, vgl. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 262; Altermatt, Bundesrat, S. 33; Fueter, Schweiz, S. 211 f.
189 Mittler, Weg, S. 808; vgl. Moos, Neutralität(en), S. 231; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 74; Swiss Condemnation of Herr Hoffmann. Dangers of Secret Diplomacy, in: The Times, 23. Juni 1917; Otfried Nippold, Die Abschaffung des Systems Droz, in: NZZ, 7. November 1917, Erstes Morgenblatt.
190 Motta und Hoffmann wurden 1911 in die Regierung gewählt, Schulthess und Decoppet 1912 und Calonder 1913, vgl. Altermatt, Bundesräte, S. 626 f.
191 Schmid, Wie es gekommen ist, S. 490. August Schmid trat als Autor der offen germanophilen, vom Pfarrer Eduard Blocher herausgegebenen Schriftenreihe «Stimmen im Sturm aus der deutschen Schweiz» in Erscheinung, vgl. hierzu Mittler, Weg, S. 666; Elsig, Schrapnells, S. 162; Zurlinden, Weltkrieg, Bd. 1, S. 453 f. Das «System Hoffmann» erwähnt überdies auch Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 208, und Mittler, Weg, S. 830, spricht von der «Ära Hoffmann».
192 Zitiert in Böschenstein, Bundesrat, S. 91; vgl. Volksversammlung in Genf, in: Grütlianer, 20. Juni 1917.
193 L'affaire Grimm-Hoffmann, in: Gazette de Lausanne, 20. Juni 1917.
194 Lettre de Berne, in: Gazette de Lausanne, 20. Juni 1917.
195 Des mesures qui s'imposent, in: La Sentinelle, 21. Juni 1917.
196 Vgl. Assemblée populaire à Locarno, in: Gazette de Lausanne, 22. Juni 1917; La déclaration de Bellinzone, in: Gazette de Lausanne, 26. Juni 1917; Echos de la Presse, in: Le Confédéré, 27. Juni 1917.
197 Vgl. L'assemblée jeune-radicale, in: Gazette de Lausanne, 24. Juni 1917.
198 Vgl. Anm. 176, S. 359.
199 Zu Ragaz und zum religiösen Sozialismus vgl. Spieler/Howald/Brassel-Moser, Freiheit, S. 27; Mattmüller, Ragaz, S. 421.
200 Ragaz, Lebensfrage, S. 315 f.
201 Union libérale romande, in: Gazette de Lausanne, 4. Juni 1917.
202 Rede des Herrn Bundespräsidenten Schulthess, in: Berner Intelligenzblatt, 29. Juni 1917.

203 Vgl. Turner, Challenge, S. 172.
204 Den Ausdruck hat der deutsche Innenminister Gerhard Schröder 1960 in einer Parlamentsdebatte um die Notstandsgesetzgebung der Bundesrepublik geprägt, vgl. Gedämpfte Notstandsdebatte im Bundestag, in: Die Tat, 30. September 1960; Benda, Notstandsverfassung, S. 61.
205 Rede des Herrn Bundespräsidenten Schulthess, in: Berner Intelligenzblatt, 29. Juni 1917; vgl. Aus der Bundesversammlung, in: NZZ, 28. Juni 1917, Zweites Abendblatt, wo dieser Teil der Rede nicht wiedergegeben wurde, sowie Böschenstein, Bundesrat, S. 93.
206 Vgl. Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 23. Juni 1917; Postulat Willemin-Bossi, in: Gazette de Lausanne, 27. Juni 1917; Les pleins-pouvoirs, in: Journal et feuille d'avis du Valais, 29. Juni 1917; Aus der Bundesversammlung, in: Grütlianer, 29. Juni 1917; Des mots!, in: Gazette de Lausanne, 1. Juli 1917; Kurz, Dokumente, S. 214; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 66; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 806 f.
207 Vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 569; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 536.
208 Vgl. Neidhart, Politik, S. 77.
209 Vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 44.
210 Fritz Fleiner, Der organisatorische Fehler, in: NZZ, 26. Juni 1917, Zweites Mittagblatt; vgl. zu den Besonderheiten der schweizerischen Verwaltung Fleiner, Beamtenstaat, S. 53 f.
211 Fritz Fleiner, Der organisatorische Fehler, in: NZZ, 26. Juni 1917, Zweites Mittagblatt; vgl. zur Entwicklung der Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit Moor, Verwaltungsrecht, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9660.php; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 255; speziell zur Rolle Fleiners Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 857.
212 Vgl. BB betreffend die Erwahrung der Volksabstimmung vom 25. oktober 1914 über die Revision von Art. 103 der Bundesverfassung und Aufnahme eines Art. 114bis in dieselbe (eidg. Verwaltungsgericht), 23. Dezember 1914 (AS 30/659).
213 Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 859.
214 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Revision des Art. 95 der Bundesverfassung, in: BBl. 69, Bd. III (1917), S. 649.
215 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Revision des Art. 95 der Bundesverfassung, in: BBl. 69, Bd. III (1917), S. 654 f.; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 537 f.
216 Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 26. Juni 1917.
217 Nach der Session, in: NZZ, 2. Juli 1917, Erstes Morgenblatt.
218 Pleins pouvoirs, in: Le Confédéré, 20. Juni 1917; vgl. Jèze, Exécutif, S. 103.
219 BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Demission des Herrn Bundesrat Hoffmann, 20. Juni 1917.
220 Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 208; vgl. BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Bundesratswahl, 23. Juni 1917; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 75 f.
221 Vgl. Tagebuch Eugen Huber, zitiert in Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 200. Dagegen Böschenstein, Bundesrat, S. 95 f.
222 Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 1; BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Demission des Herrn Bundesrat Hoffmann, 20. Juni 1917. Diese Lösung wurde dadurch wesentlich erleichtert, dass Ador von Beginn weg selbst eine Übernahme der Handelsabteilung abgelehnt hatte. Äusserungen deutscher, österreichisch-ungarischer und britischer Diplomaten nach der Wahl Adors machten deutlich, dass der Ausgang der Hoffmann-Grimm-Affäre letztlich einen deutlichen Rückgang des Einflusses der Mittelmächte in der Schweiz nach sich zog, vgl. Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 209 f.; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 79 f.; Mittler, Weg, S. 824.
223 BAR, E1005#1000/16#4*, Geheime Bundesratsprotokolle, Demission des Herrn Bundesrat Hoffmann, 20. Juni 1917; vgl. BP, Delegation für Auswärtige Angelegenheiten, 26. Juni 1917; Geschäftsbericht 1918, S. 28; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 200. Erstes Traktandum der neuen «Delegation» war die Erneuerung des Handelsabkommens mit Deutschland Anfang Juli 1917, vgl. BP, Handelsübereinkommen mit Deutschland, 10. Juli 1917.
224 Vgl. BP, Bundesratswahl, 25. Juni 1917; BRB betr. Abänderung der Organisation des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartements, 26. Juni 1917 (AS 33/419).
225 8. Neutralitätsbericht, S. 56.

226 Leonhard, Büchse der Pandora, S. 498; vgl. Böschenstein, Bundesrat, S. 84; Ruffieux, Suisse, S. 48.
227 Vgl. BRB betr. die Kompetenzen des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements, 30. Juni 1917 (AS 33/441). Mit dem BRB betr. Ausfuhrverbote, 30. Juni 1917 (AS 33/459) wurden gleichzeitig die Handelsbeschränkungen überarbeitet.
228 BRB betr. die Organisation des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 17. Juli 1917 (AS 33/549); vgl. BG über die Organisation der Bundesverwaltung, 26. März 1914 (AS 30/292).
229 BRB betr. die Organisation des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 17. Juli 1917 (AS 33/549). Die Definition des Beamtenstatus geschah gemäss Burckhardt, Jahresbericht, S. 654, zur Verhinderung von Missbräuchen durch die Angestellten der kriegswirtschaftlichen Organisationen. Demselben Zweck diente die Vorschrift, Ausfuhrbewilligungen in Zukunft mit zwei Unterschriften zu versehen. Böschenstein, Bundesrat, S. 103, vermutet, Schulthess habe Personal mit höheren Löhnen als beim Bund üblich in die kriegswirtschaftlichen Institutionen locken wollen.
230 BRB betr. die Organisation des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 17. Juli 1917 (AS 33/549); für einen Überblick Frey, Rohstoffversorgung, S. 20; BAR, E7350#1000/1104#95*, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Kompetenzen der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft und ihres Chefs, 10. Juli 1917. Die Versorgung mit Torf und Holz blieb Aufgabe des EDI.
231 Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. V f.; Studer, Staat, S. 136; Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 31.
232 In der schweizerischen Literatur und in der politischen Sprache der Nachbarländer war der Begriff bereits vorher in Gebrauch, so als «Kriegswirtschaftspolitik» in Gygax, Wirtschaftspolitik, S. 185, und Landmann, Geldmarkt, S. 301, sowie im deutschen Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst in Reichs-Gesetzblatt, Nr. 276 (1916), S. 1333. Nach dem Vorbild anderer Staaten schlug das EVD im Januar 1917 die «Errichtung kriegswirtschaftlicher Abteilungen» bei den schweizerischen Gesandtschaften im Ausland vor, BAR, E7350#1000/1104#95*, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, An den Bundesrat, 4. Januar 1917.
233 Heusler, Rechtsgesetzgebung 1917, S. 179.
234 Beveridge, Control, S. 38.
235 BAR, E7350#1000/1104#96*, Heinrich Wagner, An den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, 20. August 1918.
236 BAR, E7350#1000/1104#95*, Edmund Schulthess, An den Bundesrat, 12. Juli 1917; vgl. BP, Reorganisation der Handelsabteilung, 10. Juli 1917; Redaktion, Wagner, S. 206 f. Zur sozialen Lage der Schweizer «Techniker» im Ersten Weltkrieg und ihrem Verhältnis zum Staat vgl. König/Siegrist/Vetterli, Warten und Aufrücken, S. 354 und 409 f.
237 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 237 und 304; Studer, Staat, S. 146. Ebenfalls in beiden Organisationen präsent waren Ernst Laur. Alfred Frey sowie der Ostschweizer Industrievertreter Karl Emil Wild.
238 BAR, E7350#1000/1104#95*, Edmund Schulthess, An den Bundesrat, 12. Juli 1917; vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 2; BP, Lokale für Unterbringung eidg. Verwaltungen, 3. August 1917; BAR, E7350#1000/1104#95*, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Unterbringung der Geschäftsräume in Bern, 18. Mai 1918. Wagner verlangte für seine Tätigkeit vom Bund 1800 Franken Monatsgehalt, vgl. BAR, E7350#1000/1104#95*, Heinrich Wagner, An das Schweizerische Volkswirtschaftsdepartement, 11. Juli 1917.
239 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#95*, Heinrich Wagner, An den Vorsteher des Schweiz. Volkswirtschaftsdepartements, 31. Oktober 1917; Organisation der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, 3. November 1917 (AS 33/938); Angliederung einer Sektion für Lederindustrie an die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, 4. Januar 1918 (AS 34/18).
240 Redaktion, Wagner, S. 207; vgl. BAR, E7350#1000/1104#156*, Heinrich Wagner, An den Vorsteher des Schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 12. September 1917; Studer, Staat, S. 61. Erste Konzepte zu Struktur und Aufgaben der AIK stammten vom späteren Leiter ihrer Chemie-Sektion, vgl. BAR, E7350#1000/1104#95*, Bernardo Diethelm, Vorschläge für die Or-

zurück

ganisation der Kriegsdienste, 4. Juli 1917. Zu den Besonderheiten der Nekrologe für Ingenieure und Techniker vgl. König/Siegrist/Vetterli, Warten und Aufrücken, S. 381 f.

241 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 3; vgl. BAR, E7350#1000/1104#95*, Edmund Schulthess, An den Bundesrat, 12. Juli 1917.

242 Über die kriegswirtschaftlichen Tätigkeiten der Handelsabteilung geben die Geschäftsberichte des Bundesrats nur sehr knapp Auskunft, zuletzt der Geschäftsbericht 1916, S. 45.

243 BP, Reorganisation der Handelsabteilung, 10. Juli 1917; vgl. zur Person Eichmanns Zimmermann, Wirtschaftspolitik, S. 64; Wehrli, Geschichte, S. 40; Staatskalender 1893, S. 20.

244 8. Neutralitätsbericht, S. 87.

245 BAR, E7350#1000/1104#95*, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Pressemitteilung: Die Organisation des Volkswirtschaftsdepartements, 12. Juli 1917; zum Kompensationsbüro vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 186; Tanner, Geschichte, S. 141.

246 Vgl. BP, Untersuchung der Angelegenheit Nationalrat Schmidheiny, 25. Oktober 1917; Staub, Schmidheiny, S. 47 f.

247 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 192; Studer, Staat, S. 141 f.; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 79 f.

248 Vgl. Studer, Staat, S. 146.

249 Vgl. Herzog, Friedensarbeit, S. 14; Studer, Staat, S. 126.

250 BRB betr. die Organisation des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 17. Juli 1917 (AS 33/549). Zum früh verstorbenen und im Vergleich mit Walter Stucki weitaus weniger bekannten Bleuler vgl. Prof. Werner Bleuler, in: NZZ, 22. Oktober 1928, Morgenausgabe. Bleuler war ab Mai 1916 als Vertreter der Handelsabteilung Mitglied der SSS-Ausfuhrkommission, vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 255.

251 BAR, E7350#1000/1104#95*, Edmund Schulthess, An den Bundesrat, 12. Juli 1917.

252 Vgl. BRB betr. Errichtung eines Generalsekretariats für wirtschaftliche Angelegenheiten beim schweizerischen Militärdepartement, 4. Mai 1918 (AS 34/511); zu den Funktionen des EVD-Generalsekretariats 8. Neutralitätsbericht, S. 88; Stamm, Stucki, S. 39 f.; Schumann, Regierungssystem, S. 199; Vatter, System, S. 228.

253 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#307*, Kommission für wirtschaftliche Fragen, Zusammenfassung über die Tätigkeit im Jahre 1917, etwa Januar 1918. Besprochen wurden unter anderem Gesuche der Neuen Helvetischen Gesellschaft, der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft oder des Oltener Aktionskomitees.

254 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#307*, Kommission für wirtschaftliche Fragen, Protokoll, 28. Januar 1918; BAR, E7350#1000/1104#307*, Kommission für wirtschaftliche Fragen, An die Herren Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements und des Militärdepartements, 9. Februar 1918. Von der «für die Bewahrung der Unabhängigkeit und das Überleben der Schweiz vermutlich wichtigsten Kommission», deren Beschlüsse «vom Bundesrat meist schlankweg durchgewinkt wurden», spricht dagegen Stamm, Stucki, S. 40 und 42.

255 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#191*, Ernährungskonferenz, Protokoll, 21. März 1918; Lüthi, Brotversorgung, S. 57. Von der Kommission sind bis Mai 1918, von der Konferenz bis April 1918 Protokolle erhalten. Die Ernährungskonferenz der Bundesverwaltung ist nicht zu verwechseln mit der Ernährungskommission, die als externer Beirat für das EEA fungierte und an der auch Delegierte der Arbeiterorganisationen teilnahmen, vgl. hierzu Kübler, Integration, S. 70; Gautschi, Landesstreik, S. 52, und Kapitel 6.1.

256 Eine Zusammenfassung der beim EVD gebildeten Kriegswirtschaftsbehörden und ihrer Finanzen in BAR, E7350#1000/1104#95*, Berichte No. 1–3 des Abteilungssekretärs für das Rechnungswesen, April 1918.

257 Vgl. Studer, Staat, S. 124.

258 Vgl. Schätti, Bundesratsbeschlüsse, S. 49; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 250; Floris, Lebensstandard, S. 105; Cottier, Liberalismus, S. 52 f.; Studer, Staat, S. 54. Beispiele sind die auf deutschen Druck hin gebildete Zentralstelle für die Kohlenversorgung der Schweiz (1915, teilverstaatlicht 1917, später Kohlenzentrale A. G.) und die Schweizerische Zentralstelle für den Bezug von Stahl und Eisen aus Deutschland (1916, teilverstaatlicht 1917), die Schweizerische Zuckerzentrale (1915), die Zentralstelle der Häute- und Felllieferanten-Genossenschaft (1915)

zurück

oder die Zentralstellen für Obstversorgung (1916). Auch wenn sie nie als Zentralstelle galt, trug auch die private GSK mit dem Ausfuhrmonopol auf Käse und der Verpflichtung einer Verbilligung der Milch Züge dieser Organisationsform. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch SSS, STS und ihre Syndikate, denn auch bei ihnen handelte es sich um private Gesellschaften, die mit Bundesauftrag regulatorische Aufgaben zu erfüllen hatten. Die SSS wurde von Bundesrat Schulthess explizit als «Zentralstelle» bezeichnet, vgl. Obrecht, Überwachungsgesellschaften, S. 14 und 26.

259 Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 83; Kerkhof, Partnership, S. 119; Kocka, Klassengesellschaft, S. 112; Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 47 f.; Roth, Staat, S. 411; Leonhard, Kriegswirtschaft, S. 273; Wixforth, Kriegsgesellschaften, S. 90 f.; Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 49. Dem Typus der schweizerischen Zentralstelle am nächsten kamen die von Walther Rathenau angeregten «Rohstoffgesellschaften» beziehungsweise «Kriegsverbände», vgl. Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 24; Rittler, Teuerung, S. 368; Stolleis, Entstehung, S. 144. Vergleichbare Funktionen erfüllten ausserdem die kriegswirtschaftlichen «Zentralen» Österreich-Ungarns, vgl. Riedl, Industrie, S. 31.

260 Studer, Staat, S. 78.

261 Vgl. Stucki, Kriegswirtschaft, S. 266 f.; zu den ebenfalls als «Zentralstellen» bezeichneten Behörden in Österreich-Ungarn und Deutschland Riedl, Industrie, S. 115 und 235; Löwenfeld-Russ, Volksernährung, S. 340; Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 90; Roth, Staat, S. 235.

262 Die verschiedenen Kompetenzen der Zentralstellen wurden bereits erwähnt und sollen hier nur noch einmal summarisch aufgelistet werden: Erteilung von Handelskonzessionen, Einfuhr-, Ausfuhr-, Transport-, Lager-, Produktions- und Verwendungsbewilligungen; Einfuhr-, Einkaufs- und Verkaufsmonopole; Zwangsweiser Ankauf und Anordnungen zum Verkauf von Produkten; Beantragung von Beschlagnahmungen, Höchstpreisen und Vorschriften beim zuständigen Departement; Durchführung von Bestandsaufnahmen und Beschlagnahmungen unter Mitwirkung der lokalen Behörden; Verteilung, Kontingentierung und Rationierung; Erstellung von Statistiken zu Handel, Produktion und Verbrauch; Einsicht in Geschäfts- und Buchführung sowie Lager der betroffenen Unternehmen; Erlass, Umsetzung und Überwachung spezifischer Vorschriften; Einleitung von Strafuntersuchungen unter Mitwirkung der kantonalen Polizeibehörden; Verhängung und Ausführung von Strafmassnahmen; Aufhebung und Vermittlung von Vereinbarungen zwischen Privaten; Entgegennahme von Beschwerden; Schlichtung von Streitfällen; Abschluss von Vereinbarungen mit Produzenten, Händlern und Verbrauchern; Übertragung von eigenen Kompetenzen an Verbände, Kantons- und Gemeindebehörden; Genehmigung kantonaler Vorschriften; Errichtung von lokalen Zentralstellen; Erhebung von Gebühren.

263 Vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 147; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 103.

264 BRB betr. den Handel mit wollenen und halbwollenen Lumpen und Abfällen, 14. April 1916 (AS 32/161); vgl. BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes, 11. August 1916 (AS 32/283); BRB betr. den Verkehr in Rohbaumwolle, Baumwollgarnen, Baumwollzwirnen und Baumwollgeweben, 30. September 1916 (AS 32/391); BRB betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoff-Fabriken mit Papierholz, 17. Oktober 1916 (AS 32/436); BRB betr. Papierlieferungen, 19. Dezember 1916 (AS 32/19); BRB betr. den Handel mit Altmetallen und Metallabfällen, 23. Dezember 1916 (AS 32/634); BRB betr. den Verkauf von Aluminium, Aluminium-Halbfabrikaten, Abfällen von Aluminium und Altaluminium, 11. Mai 1917 (AS 33/25); Errichtung einer eidgenössischen Anstalt für Schlachtviehversorgung, 18. Mai 1917 (AS 33/277); Errichtung einer eidgenössischen Zentralstelle für Butterversorgung, 1. Juni 1917 (AS 33/341); BRB betr. Errichtung eines eidgenössischen Brotamtes, 10 August 1917 (AS 33/61); Eidgenössische Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse, 18. August 1917 (AS 33/635), übernimmt die Zentralstelle für Butterversorgung; BRB betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues, 3. September 1917 (AS 33/699); BRB betr. die Kohlenversorgung des Landes, 8. September 1917 (AS 33/717); Verkehr in Eisen und Stahl, 12. September 1917 (SHAB 1915/214/1472); Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln, Futtermitteln und andern Hülfsstoffen der Landwirtschaft und deren Nebengewerbe, 7. Januar 1918 (AS 34/4), die Organisation bestand bereits vor 1914; BRB betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen

zurück

und Speisefetten, 15. Januar 1918 (AS 34/93); BRB betr. Wollversorgung des Landes, 18. Januar 1918 (AS 34/103); BRB betr. den Handel mit Knochen und deren Verwertung, 8. März 1918 (AS 34/338); Versorgung des Landes mit Früchten und andern Produkten der Waldbäume, 5. September 1918 (AS 34/926); Versorgung mit Weisskraut und Weissrüben, 9. September 1918 (AS 34/929); BRB betr. die Versorgung des Landes mit Seifen und Waschmitteln, 18. Oktober 1918 (AS 34/1049).

265 Vgl. BRB betr. die Zentralstelle für technische Fette, Öle, Harze, Wachsarten, 23. Dezember 1916 (AS 32/632); Versorgung des Landes mit technischen Fetten, Ölen, Harzen und Wachsarten, 30. April 1918 (AS 34/500); Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 2, S. 215; Studer, Staat, S. 69. Die Zentralstelle wurde bereits im Mai 1916 gegründet, aber erst im Dezember 1916 per Noterlass bestätigt.

266 11. Neutralitätsbericht, S. 243; vgl. Versorgung des Landes mit technischen Fetten, Ölen, Harzen und Wachsarten, 19. August 1918 (AS 34/881).

267 Vgl. Wild, Volksschuhe, S. 437. Mit der Entwicklung der Schuh- und Lederindustrie während und nach dem Ersten Weltkrieg befasst sich das Dissertationsprojekt von Roman Wild: «Der Fussabdruck der unsichtbaren Hand. Die Geschichte des schweizerischen Schuhmarktes, 1918–1948». Ihm sei für die Hinweise auf die Entstehungszusammenhänge der Volksschuh-Zentrale gedankt.

268 Vgl. Angliederung einer Sektion für Lederindustrie an die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, 4. Januar 1918 (AS 34/18); Zahner, Leder- und Schuhversorgung, S. 128; 9. Neutralitätsbericht, S. 609 f. Wie die Volksschuh-Zentrale ohne Noterlass, aber unter Aufsicht des Bundes operierten als halbstaatliche Zentralstellen die Schweizerische Torfgenossenschaft, die Hausbrandzentrale, die Farbstoffkontrolle, die Kontrollstelle für Alteisen, das Zentralbüro für Garnvermittlung, die Stickereiausfuhrzentrale, die Schweizerische Teerkommission sowie die Volkstuch AG, vgl. Volkart, Organisationsgewalt, S. 76; Reichesberg, Amtsstellen, S. 62 f.

269 9. Neutralitätsbericht, S. 640.

270 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 191; vgl. Zahner, Leder- und Schuhversorgung, S. 128; Studer, Staat, S. 18; Geering, Handel, S. 779.

271 Bally, Tagebuch, 13. Dezember 1918; vgl. Wild, Volksschuhe, S. 438. Bally begründete seine Kritik nicht nur mit dem Misserfolg des «Volksschuhs», sondern verwies auch auf die Wirkungen der Kohleeinsparung bei den SBB.

272 Redaktion, Literaturanzeigen, S. 534.

273 Vgl. 7. Neutralitätsbericht, S. 265; V betr. die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer, 21. November 1917 (AS 33/959); Kurz, Dokumente, S. 82; BRB betr. die Errichtung einer schweizerischen Zentralstelle für den Ein- und Ausfuhrtransport, 6. März 1917 (AS 33/123). Pentmann, Normen, S. 213, bezeichnet generell alle «mit handelspolitischen Funktionen» ausgestatteten Behörden und Organisationen als «Zentralstellen».

274 BRB betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 15. Januar 1918 (AS 34/83); vgl. Bestandesaufnahme und Rationierung von Kartoffeln, 22. Dezember 1917 (AS 33/1063); Milchversorgung im Sommer 1918, 22. April 1918 (AS 34/450); für einen Überblick Volkart, Organisationsgewalt, S. 97.

275 8. Neutralitätsbericht, S. 70. Ob die Kantone zur Umsetzung der Noterlasse berechtigt waren, spielte auch bei der Planung von Armeeeinsätzen gegen Unruhen im Innern ab 1916 eine zentrale Rolle, vgl. hierzu Zeller, Ruhe, S. 35; Müller, Sicherheit, S. 221.

276 BRB betr. kantonale AV zu den ausserordentlichen Erlassen des Bundes, 2. August 1917 (AS 33/596); vgl. Heusler, Rechtsgesetzgebung 1917, S. 179 f.

277 Vgl. BP, Requisition von Lokalen und Einrichtungen für Massenspeisungen, 11. Oktober 1918; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 817 f.

278 Eine Übersicht bis 1925 bietet BAR, E7350#1000/1104#95, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Kriegswirtschaftliche Bureaux, Februar 1927.

279 Studer, Staat, S. 78.

280 Lederer, Soziologie, S. 383.

281 Köng, Aera, S. 330; vgl. Gygax, Wirtschaftspolitik, S. 186; Baker, Control, S. 21 f.; Nachimson, Wirtschaftslage, S. 53; Stucki, Kriegswirtschaft, S. 304 f.; Creveld, State, S. 235; Gruner,

Wirtschaftspolitik, S. 36; Kley, Geschiche, S. 57; Tanner, Staat, S. 241; Tanner/Groebner/Guex, Kriegswirtschaft, S. 14; Lanter, Finanzierung, S. 63; Stolleis, Entstehung, S. 144 f.; Turner, Challenge, S. 178.

282 Vgl. Staatssozialismus, in: NZZ, 3. April 1918, Abendblatt; Neidhart, Politik, S. 99; Böschenstein, Bundesrat, S. 103 f.; zum Begriff Huber, Verfassungsgeschichte, S. 76; Kästli, Selbstbezogenheit, S. 22.

283 Staatssozialismus, in: NZZ, 3. April 1918, Abendblatt.

284 Ebd.; vgl. Studer, Staat, S. 125. Das liberale Ideal eines «freien Spiels der Kräfte» hatte Rathenau, Rohstoffversorgung, S. 27, im Kriegszustand explizit für ausser Kraft gesetzt erklärt.

285 Staatssozialismus, in: NZZ, 3. April 1918, Abendblatt.

286 Vgl. ebd.

287 Vgl. Cottier, Staatsinterventionismus, S. 187 f.

288 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 153; zur «paradoxen Selbstverlängerung des Krieges durch sich selbst» bei den Kriegführenden Leonhard, Büchse der Pandora, S. 805.

289 Vgl. 11. Neutralitätsbericht, S. 207.

290 Ebd., S. 232; vgl. BAR, E7350#1000/1104#301*, Literarisches Bureau, Wirtschaftliche Nachrichten, 1. Juni 1918.

291 Vgl. 11. Neutralitätsbericht, S. 233; Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 5.

292 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#95*, Heinrich Wagner, An den Vorsteher des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements, 3. Dezember 1918, S. 2 f.; vgl. BAR, E7350#1000/1104#95*, Protokoll der Besprechungen über die Neugestaltung von Einfuhr und Ausfuhr, 7. Januar 1919; Studer, Staat, S. 135 f.

293 Vgl. Böschenstein, Bundesrat, S. 122.

294 Heusler, Rechtsgesetzgebung 1917, S. 179.

295 Péquignot, Homme d'Etat, S. 49. Zentral hierbei Böschenstein, Bundesrat, S. 75–110, der mit dem Untertitel «Krieg und Krisen» die zentralen Bewährungsfelder Schulthess' definiert hat, vgl. insbesondere S. 103.

296 Vgl. Lauchenauer, Herkunft, S. 19; Jost, Bedrohung, S. 731. In abgewandelter Form war von der «Aera Schulthess-Laur» die Rede, vgl. Oprecht, Arbeiterschaft, S. 214.

297 Köng, Aera, S. 332.

298 Altermatt, Bundesrat, S. 23.

299 Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Schweizerische Bundeskanzlei, Departementsvorsteher, www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/schweizer-regierung-zusammensetzung-seit-1848/departementsvorsteher-liste.html. Wenn nur der Zeitraum zwischen 1918 und 1945 betrachtet wird, betrug der Verbleib im gleichen Departement sogar elf Jahre.

300 Altermatt, Bundesrat, S. 23; vgl. Neidhart, Plebiszit, S. 207 f.

301 Vgl. BRB betr. Abänderung der Organisation der Bundesverwaltung (Leitung des Politischen Departements), 16. Dezember 1918 (AS 34/1225); Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 544; Greyerz, Bundesstaat, S. 1148.

302 Tanner, Bundeshaushalt, S. 34; vgl. Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 226.

303 Bertrand Russel, zitiert in Ullmann, Finance, S. 16. Einer zeitgenössischen Schätzung zufolge beliefen sich die nominalen Kosten des Kriegs für Entente und Mittelmächte auf insgesamt 208 Milliarden Dollar, vgl. Bogart, Costs, S. 267. Kreis, Insel, S. 59, beziffert die Kriegskosten für die Schweiz auf 1,9 Milliarden Franken, Tanner, Geschichte, S. 142, allein die ausserordentlichen Militärausgaben bis 1920 auf 2,3 Milliarden Franken.

304 Vgl. Guex, Politique, S. 186; Tanner, Bundeshaushalt, S. 62; Ullmann, Finance, S. 428.

305 Vgl. Mauro et al., Fiscal Prudence, S. 7; Broadberry/Harrison, Economics, S. 15. Für einen Vergleich der Ausgaben europäischer Staaten in einer breiteren Perspektive vgl. Flora et al., State, S. 348–354.

306 Für eine ausführlichere Analyse vgl. Guex, Politique, S. 184 und 328.

307 Vgl. HSSO, Tab. U.7 und U.45; Guex, Finanzen, S. 1079; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 37; Tanner, Bundeshaushalt, S. 58 f.

zurück

308 Vgl. Mötteli, Militärausgaben, S. 83 f. und 87; Guex, Finanzen, S. 1095.
309 Als Überblick vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 1042–1046.
310 Vgl. HSSO, Tab. U.7.
311 Ohne Zoll- und Postverwaltung, Regiebetriebe und SBB. Die Zahl sämtlicher Angestellten des Bundes stieg zwischen 1913 und 1920 von 66 756 auf 74 373, um dann im Verlauf der Zwanzigerjahre wieder auf rund 66 000 zurückzugehen, vgl. Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch 1936, S. 341.
312 Vgl. ebd.
313 Vgl. HSSO, Tab. U.7.
314 Vgl. Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 228 f.; Lanter, Finanzierung, S. 84 f.; Tanner, Geschichte, S. 141 f.
315 Vgl. Guex, Finanzen, S. 1092.
316 Ebd., S. 1091; vgl. Fueter, Schweiz, S. 263.
317 Vgl. BRB betr. die Ausgabe von 20-Franken-Banknoten und den gesetzlichen Kurs der Banknoten der schweizerischen Nationalbank, 30. Juli 1914 (AS 30/333); Tanner, Geschichte, S. 142.
318 Vgl. 12. Neutralitätsbericht, S. 142; Statistisches Bureau der Schweizerischen Nationalbank, Bankwesen, S. 536.
319 Vgl. Merz, Kreditoperationen, S. 49; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 1003 f. Zur Finanzierung mittels Schatzanweisungen im Deutschen Reich vgl. Rohlack, Kriegsgesellschaften, S. 22 f.
320 So das Direktorium der SNB gegenüber dem Bundesrat im Herbst 1914, zitiert in Bordo/James, Nationalbank, S. 44. Vgl. ausserdem Jöhr, Volkswirtschaft, S. 236 f.; Hoefliger, Kriegsbereitschaft, S. 12; Guex, Politique, S. 166; Tanner, Geschichte, S. 143.
321 Vgl. BG betr. Abänderung des BG vom 6. Oktober 1905 über die schweizerische Nationalbank, 24. Juni 1911 (AS 27/744); Tanner, Bundeshaushalt, S. 234.
322 Vgl. Jöhr, Kreditanstalt, S. 314; Merz, Kreditoperationen, S. 90; Schaltegger/Schmid, Anleihemarkt, S. 6. Zur ersten Anleihe im August 1914 vgl. den Aufruf An das Schweizervolk, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 31. Dazu kam Ende Oktober 1918 noch die Ausgabe von kurzfristigen «Kassascheinen» für die Lebensmittelversorgung, die bis Januar 1919 186 Millionen Franken einbrachte, vgl. 12. Neutralitätsbericht, S. 192; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 1002 f.
323 Vgl. Kellenberger, Kapitalexport, S. 12 und 102; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 52. Die dritte Anleihe sollte offiziell der Elektrifizierung der SBB zugutekommen, fand aber laut Merz, Kreditoperationen, S. 113, anderweitige Verwendung. Sie wurde zudem nicht mehr auf der Grundlage der Vollmachten, sondern vom Parlament beschlossen. Zum Umrechnungskurs vgl. Schweizerische Nationalbank, Devisenkurse, https://data.snb.ch/de/topics/ziredev#!/cube/devkum.
324 Vgl. Guex, Politique, S. 219 f. Zu den Folgen dieser Finanzpolitik für die Preisentwicklung in der Schweiz vgl. Guex, Finanzen, S. 1094.
325 Vgl. Guex, Finanzen, S. 1093; Freudiger, Einkünfte, S. 18.
326 Vgl. Bundesgesez betr. den Militärpflichtersaz, 28. Juni 1878 (AS 3/565). Die auf 1914 und 1915 beschränkte Verdoppelung wurde in den folgenden Kriegsjahren wiederholt.
327 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Massnahmen zur sofortigen Vermehrung der Einnahmen des Bundes, in: BBl. 66, Bd. IV (1914), S. 605; BB betr. Massnahmen zur sofortigen Vermehrung der Einnahmen des Bundes, 23. Dezember 1914 (AS 30/672); BB betr. Änderung des BG betr. das Tarifwesen der Schweizerischen Bundesbahnen vom 27. Juni 1901, 22. Dezember 1914 (AS 30/678).
328 Vgl. BRB betr. die Taxen für Telephongespräche zur Nachtzeit, 29. Dezember 1914 (AS 30/680).
329 Vgl. Guex, Politique, S. 340; HSSO, Tab. U.10a.
330 BP, Perception d'un impôt de guerre direct et unique, 9. Oktober 1914.
331 Vgl. Steiger, Kriegssteuer, S. 1; Guex, Politique, S. 348; BAR, E6302A#1000/1037#2*, Jakob Steiger, An Bundesrat Dr. Motta, 5. Dezember 1914.
332 BP, Perception d'un impôt de guerre direct et unique, 9. Oktober 1914.
333 Steiger, Kriegssteuer, S. 3; vgl. Guex, Politique, S. 345.
334 Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 über die Kriegssteuer, in: BBl. 67, Bd. II (1915), S. 1. Ed-

mund Schulthess schlug mit Verweis auf die sich abzeichnende lange Kriegsdauer dagegen einen dringlichen Bundesbeschluss vor, vgl. BP, Vorlage betr. Erhebung einer Kriegssteuer, 5. Februar 1915.

335 BAR, E6302A#1000/1037#2*, Walther Burckhardt, An das eidgenössische Finanzdepartement, 13. November 1914, S. 10 f.

336 Guex, Politique, S. 349.

337 BAR, E6302A#1000/1037#2*, Hans Blau, Protokoll der Konferenz über die Frage der Erhebung einer einmaligen, eidgenössischen Kriegssteuer, 13. Januar 1915, S. 4.

338 Vgl. Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S, 5; Kley, Demonstration, S. 205 f.

339 Vgl. Tanner, Geschichte, S. 144; Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmung vom 6. 6. 1915, www.admin.ch/ch/d/pore/va/19150606/index.html.

340 Vgl. BAR, E6302A#1000/1037#2*, Hans Blau, Conférence de la commission d'experts invités à examiner les projets de formulaires de déclaration et l'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral concernant l'impôt de guerre, 3. Dezember 1915; BB betr. die eidgenössische Kriegssteuer, 22. Dezember 1915 (AS 31/445).

341 Vgl. Vollziehungsverordnung zum BB vom 22. Dezember 1915 betr. die eidgenössische Kriegssteuer, 30. Dezember 1915 (AS 31/467); BRB betr. die Organisation der eidgenössischen Steuerverwaltung, 22. Januar 1918 (AS 34/121).

342 Vgl. Guex, Politique, S. 355; Berther, Kriegssteuer, S. 4; Eidgenössische Kriegssteuerverwaltung, Statistik, S. 50.

343 BP, Besteuerung der Kriegsgewinne, 17. August 1915; vgl. Guex, Politique, S. 362.

344 Diehl, Kriegsgewinnsteuer, S. 214.

345 Vgl. Bräuer, Kriegsgewinnsteuer, S. 971; Schweizer, Kriegsgewinnsteuer, S. 323 f.; Redaktion, Besteuerung, S. 150; Ullmann, Kriegswirtschaft, S. 229.

346 Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Sommer-Session 1916, S. 3; vgl. Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Winter-Session 1916, S. 7.

347 BP, Sicherung der Kriegsgewinnsteuer, 28. Juli 1916; vgl. Guex, Politique, S. 363.

348 Vgl. BRB betr. die Sicherstellung der Kriegsgewinnsteuer, 29. Juli 1916 (AS 32/257).

349 Vgl. BRB betr. die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer, 18. September 1916 (AS 32/351).

350 Vgl. BRB betr. den «Fonds für Arbeitslosenfürsorge», 24. März 1917 (AS 33/154).

351 Vgl. BRB betr. Abänderung bzw. Ergänzung der Art. 5, 12 und 39 des BRB vom 18. September 1916 betr. die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer, 9. November 1917 (AS 33/935).

352 Vgl. Guex, Politique, S. 365 f.

353 Vgl. Eidgenössische Kriegsgewinnsteuer, 3. Juli 1918 (AS 34/763).

354 Vgl. Guex, Finanzen, S. 1096.

355 12. Neutralitätsbericht, S. 165.

356 Zitiert in Guex, Politique, S. 362; vgl. Tanner, Geschichte, S. 144.

357 Vgl. Neidhart, Plebiszit, S. 187; Lohner, Rede, S. 7 f.

358 Vgl. BG über die Stempelabgaben, 4. Oktober 1917 (AS 34/59); Vollziehungsverordnung zum BG vom 4. Oktober 1917 über die Stempelabgaben, 20. Februar 1918 (AS 34/247).

359 Vgl. Tanner, Geschichte, S. 144 f.; Guex, Finanzen, S. 1096.

360 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betr. Aufnahme eines Artikels 41bis in die Bundesverfassung und Abänderung des Artikels 42, lit. f derselben (Einführung der direkten Bundessteuer), in: BBl. 70, Bd. I (1918), S. 173; Tanner, Geschichte, S. 145.

361 Vgl. Ritzmann-Blickenstorfer, Statistik, S. 1062; Kreis, Votes, S. 25.

362 Vgl. Laur, Erinnerungen, S. 141; Lustenberger, Organisation, S. 34; Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 81.

363 Vgl. Freudiger, Einkünfte, S. 42.

364 Vgl. VO betr. die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer, 21. November 1917 (AS 33/959).

365 Vgl. Eidgenössische Staatsrechnung 1917, S. 250; Eidgenössische Staatsrechnung 1918, S. 248; Eidgenössische Staatsrechnung 1919, S. 250.

366 Vgl. Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 66.

367 Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen der

zurück

Kriegsorganisationen für die Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung, in: BBl. 73, Bd. III (1921), S. 347–414; BAR, E7350#1000/1104#190*, Bundesrat, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen der kriegswirtschaftlichen Dienstzweige des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements aus den Jahren 1915–1918 (inbegriffen die kriegswirtschaftlichen Dienstzweige des Politischen Departements bis zum Jahre 1917), 19. April 1921 (Auszug in BBl. 73, Bd. III [1921], S. 415–428); Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen des eidgenössischen Ernährungsamtes für 1919 und 1920, in: BBl. 73, Bd. V (1921), S. 311–397.

368 Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 670.

369 Stucki, Kriegswirtschaft, S. 293.

370 BRB betr. die Strafbarkeit der fahrlässigen Widerhandlungen gegen die Kriegsverordnungen des Bundesrates und seiner Departemente, 26. Dezember 1917 (AS 33/1122). Es handelte sich um die Fälle «Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt gegen Hasler» (Schweizerisches Bundesgericht, Entscheidungen, Bd. 43:1 [1917], S. 229) und «Schweiz. Bundesanwaltschaft gegen Böhi» (Schweizerisches Bundesgericht, Entscheidungen, Bd. 43:1 [1917], S. 321). Vgl. dazu Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 917; Küffer, Kritik, S. 38; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 265; Kiener, Notrecht, S. 461 f.

371 Vgl. K des Bundesrates an die Kantonsregierungen über den BRB vom 26. Dezember 1917 betr. die Strafbarkeit der fahrlässigen Widerhandlungen gegen die Kriegsverordnungen des Bundesrates und seiner Departemente, 26. Dezember 1917 (BBl. 1917/IV/1012); Zoller, Notverordnung, S. 17.

372 Vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 419; Küffer, Kritik, S. 39.

373 Giacometti, Verfassungsrechtsleben, S. 342.

374 Vgl. Stockar, Bundessteuer, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13768.php; Guex, Finanzen, S. 1098.

375 Vgl. Guex, Finanzen, S. 1092 f. Ein Nebeneffekt dieser Finanz- und Geldpolitik bestand in der Teuerung, die durch die Kreditvergabe der SNB befeuert wurde, vgl. hierzu Ruoss, Geldpolitik, S. 35; Tanner, Geschichte, S. 143 f.; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 27 f.

376 Zitiert in Guex, Finanzen, S. 1098; vgl. Jöhr, Volkswirtschaft, S. 235; Tanner, Geschichte, S. 202.

Kapitel 6

1 Zitiert in Oltener Aktionskomitee, Landesstreik-Prozess, Bd. 1, S. 480.

2 Neidhart, Plebiszit, S. 27.

3 Ebd., S. 189; vgl. Tanner, Geschichte, S. 159; Wild, Volksschuhe, S. 444.

4 Dieser Aspekt wurde vor allem von Leonhard Neidhart in seiner Untersuchung «Plebiszit und pluralitäre Demokratie» (1970) herausgearbeitet, vgl. dort S. 27 und 185–192.

5 Zu Armut, Sozialpolitik und zur Verschlechterung der Lebensumstände im Ersten Weltkrieg vgl. Floris, Lebensstandard, S. 109; Schneider, Volksernährung, S. 7; Ruffieux, Suisse, S. 31–36; Gautschi, Landesstreik, S. 32; Bolliger, Arbeiterbewegung, S. 2 f.; Kreis, Insel, S. 171; Pfister, Auf der Kippe, S. 80; Jost, Bedrohung, S. 765 f.; Albertin, Massnahmen, S. 217; Auderset/Moser, Krisenerfahrungen, S. 135; Tanner, Fabrikmahlzeit, S. 36 f.; Baumann, Bauernstand, S. 307; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 41 f.; Fueter, Schweiz, S. 262 f.; Kurz, Dokumente, S. 269; Jaun/Straumann, Generalstreik, S. 23; Burkhard, Milchpreisteuerung, S. 46 f., sowie das Dissertationsprojekt von Maria Meier zur Lebensmittelversorgung der Stadt Basel.

6 Jost, Stellenwert, S. I; vgl. Koller, Landesstreik, S. 33.

7 Vgl. Degen, Sozialdemokratie, S. 22 f.; Ruffieux, Suisse, S. 43; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 43 f.

8 Vgl. Jaun/Straumann, Generalstreik, S. 36; Ernste Dinge, in: NZZ, 25. Januar 1918, Erstes Abendblatt; Revolution?, in: Basler Nachrichten, 1. Februar 1918, Erstes Blatt.

9 Grimm, Landesgeschichte, S. 32; vgl. Müller, Sicherheit, S. 225. Auf solche widersprüchlichen Haltungen gegenüber den Vollmachten weist auch Kuhn, Spuren, S. 204, hin.

10 Ariadne, Trugbild, S. 4; vgl. Studer, Sicherheit, S. 172 f.

11 Vgl. Stucki, Gewerkschaftsbund, S. 71; Huggler, Bericht, S. 121.

12 Vgl. Eingabe der Notstandskommission der schweizerischen Arbeiterschaft an den Bundesrat, 14. Februar 1917, zitiert in Kurz, Dokumente, S. 250; vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 92; Lezzi, Arbeiterbewegung, S. 180 f.; Nicolò, Sozialpolitik, S. 42 f. Die Notstandskommission hatte bereits im August 1916 ein 21 Aufgaben für Bund und Kantone umfassendes Aktionsprogramm aufgestellt, dem mit Demonstrationen Nachdruck verliehen werden sollte, vgl. Stucki, Gewerkschaftsbund, S. 74 f.

13 Vgl. BRB betr. die Einschränkung der Lebenshaltung, 23. Februar 1917 (AS 33/83); Verarbeitung von Milch auf Weichkäse und einzelne Käsesorten, 22. Januar 1917 (AS 33/24); BRB betr. die Abgabe von Brot zu herabgesetzten Preisen, 29. Mai 1917 (AS 33/315); BRB betr. Schutz von Mietern gegen Mietzinserhöhungen und Kündigungen, 18. Juni 1917 (AS 33/397); BRB betr. den «Fonds für Arbeitslosenfürsorge», 24. März 1917 (AS 33/154); AV des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements zum BRB vom 4. April 1917 betr. die Abgabe von Konsummilch zu herabgesetzten Preisen, 27. April 1917 (AS 33/237); BRB über Abänderung von Art. 3 der VO betr. die Unterstützung der Angehörigen von Wehrmännern (Erhöhung der Notunterstützung), 11. Juni 1917 (AS 33/358). An der «Notstandsaktion» des Fürsorgeamts wirkte die Kommission direkt mit, vgl. 7. Neutralitätsbericht, S. 263.

14 Vgl. Lezzi, Arbeiterbewegung, S. 183 f.

15 Oltener Aktionskomitee, Landesstreik-Prozess, Bd. 1, S. 480.

16 Grimm, Revolution, S. 9. Noch schärfer das Urteil 35 Jahre später in Grimm, Landesgeschichte, S. 32.

17 Vgl. Degen, Theorie, S. 59.

18 Vgl. Bolliger, Arbeiterbewegung, S. 90; 9. Neutralitätsbericht, S. 589; Lezzi, Arbeiterbewegung, S. 184; Erb, Vorgeschichte, S. 374.

19 Vgl. BP, Fonds für Arbeitslosenfürsorge, 13. März 1917; Kübler, Integration, S. 61.

20 Vgl. Stucki, Gewerkschaftsbund, S. 78.

21 Vgl. Kurz, Dokumente, S. 272; Gautschi, Landesstreik, S. 93.

22 BRB betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 15. Januar 1918 (AS 34/83).

23 K des schweiz. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion, 16. Januar 1918 (BBl. 1918/I/138); vgl. BRB betr. die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, 16. Februar 1917 (AS 33/67); Die Zivildienstpflicht in der Schweiz, in: Berner Intelligenzblatt, 18. Februar 1917.

24 Vgl. BRB betr. die fremden Deserteure und Refraktäre, 14. November 1917 (AS 33/947); BRB betr. die Verwendung von Landsturm und Hülfsdienstpflichtigen zu landwirtschaftlichen Arbeiten, die durch den BRB vom 3. September 1917 betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues verursacht werden, 21. Oktober 1917 (AS 33/886); Stucki, Gewerkschaftsbund, S. 84; XIII. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 getroffenen Massnahmen, in: BBl. 71, Bd. V (1919), S. 449.

25 Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Winter-Session 1917, S. 14 f.

26 Vgl. BAR, E21#1000/131#9869*, Marie Hüni, Protokoll der 34. Sitzung des Gewerkschafts-Ausschusses mit der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 15. Januar 1918; K des schweizerischen Volkswirtschaftsdepartements an die Kantonsregierungen betreffend die Arbeitslosenfürsorge und die Ausführung von Bodenverbesserungen, 7. März 1918 (BBl. 1918/I/366). Laut Steinmann, Zeit, S. 189, ging der Zivildienst auf einen Vorschlag Josef Käppelis zurück.

27 Obwohl keine direkten Bezüge gefunden werden konnten, muss in diesem Zusammenhang auf das ähnlich gelagerte, Ende 1916 in Deutschland in Kraft getretene «Hilfsdienstgesetz» verwiesen werden, das in Schweizer Arbeiterkreisen auf scharfe Ablehnung gestossen war, vgl. Zina, Zivildienstpflicht, S. 5 f.; Wingen, Problem, S. 448; Huber, Verfassungsgeschichte, S. 101–115.

28 Vgl. BAR, E27#1000/721#12943*, Schweiz. Militärdepartement, Entwurf des BRB betr. die Arbeitsorganisation für die Urproduktion für die Ausführung von Bodenverbesserungen, Januar 1918. Ein weiterer, unter BAR, E21#1000/131#9868* archivierter Entwurf des Erlasses enthielt die Bestimmungen über den Zivildienst noch nicht oder nicht mehr.

29 Vgl. BAR, E21#1000/131#9869*, Marie Hüni, Protokoll der 34. Sitzung des Gewerk-

zurück

schafts-Ausschusses mit der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 15. Januar 1918; Redaktion, Nahrungsmittelproduktion, S. 10 f.; Kübler, Integration, S. 61.

30 Die Zivildienstpflicht, in: Berner Tagwacht, 17. Januar 1918; vgl. Contre le service civil, in: La Sentinelle, 2. Februar 1918.

31 BAR, E27#1000/721#12943*, Louis Zigerli, Protestresolution der Arbeiterschaft von Ligerz zu Handen des schweizerischen Bundesrates, 3. Februar 1918.

32 BAR, E21#1000/131#9872*, Theophil Sprecher, Instruktion für die Vertreter der Armee bei der Besprechung der Zivildienstpflicht, 19. Januar 1918. Sprecher arbeitete gleichzeitig an der Antwort des Bundes auf die von der SPS im Dezember 1917 eingereichte Zivildienstmotion, die er grundsätzlich befürwortete, vgl. Sprecher, Generalstabschef, S. 73 f.

33 Zitiert in Oltener Aktionskomitee, Landesstreik-Prozess, Bd. 1, S. 480; vgl. Kübler, Integration, S. 62.

34 Die Zürcher Arbeiterunion zur Zivildienstpflicht, in: Berner Tagwacht, 31. Januar 1918. Zum Januar- beziehungsweise Jännerstreik vgl. Krumeich, Januarstreiks, S. 591; Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 140; Kocka, Klassengesellschaft, S. 48; Rauchensteiner, Habsburgermonarchie, S. 908; aus Sicht der Schweizer Arbeiterpresse Der Massenstreik in Deutschland, in: Basler Vorwärts, 31. Januar 1918.

35 BP, Truppenaufgebot, 31. Januar 1918; vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 89.

36 Vgl. BAR, E21#1000/131#9877*, Josef Belina, Protokoll der 35. Sitzung des Gewerkschafts-Ausschusses in Verbindung mit der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 4. Februar 1918; BAR, E21#1000/131#9878*, Regierungsrat des Kantons Zürich, An den Schweizerischen Bundesrat, 9. Februar 1918; Gautschi, Landesstreik, S. 94. Zur personellen Zusammensetzung des OAK vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 369 f.

37 Vgl. BAR, E21#1000/131#9877*, Josef Belina, Protokoll der 35. Sitzung des Gewerkschafts-Ausschusses in Verbindung mit der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 4. Februar 1918.

38 Vgl. Grimm, Revolution, S. 10; BAR, E21#1000/131#9883*, Oltener Aktionsausschuss, Karl Dürr, Protokoll der 2. Sitzung, 16. Februar 1918; Gautschi, Landesstreik, S. 97.

39 Vgl. BAR, E21#1000/131#9886*, Josef Bellina, Protokoll der 3. Sitzung des Gewerkschafts-Ausschusses in Verbindung mit der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und dem Bureau der Nationalratsfraktion, 3. März 1918; BAR, E7800#1000/1961#1885*, Oltener Aktionskomitee, An die eidgenössische Notstandskommission, 8. März 1918; Kurz, Dokumente, S. 272 f.

40 BAR, E21#1000/131#9886*, Josef Bellina, Protokoll der 3. Sitzung des Gewerkschafts-Ausschusses in Verbindung mit der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und dem Bureau der Nationalratsfraktion, 3. März 1918.

41 BAR, E21#1000/131#9895*, Karl Dürr, Protokoll der 6. Sitzung des Aktionskomitees, 6. April 1918; vgl. BP, Milchversorgung, 3. April 1918; Baumann, Bauernstand, S. 319. Die Preiserhöhung wurde zunächst durch Stichentscheid Felix Calonders beschlossen und später zurückgezogen.

42 Vgl. BP, Milch-Versorgung, 11. April 1918; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Milchversorgung, in: BBl. 70, Bd. II (1918), S. 784. Ende Februar 1918 hatte das EVD die Erhebung einer «Spezialsteuer» für die allgemeine Verbilligung von Lebensmitteln vorgeschlagen, die vom FZD ebenfalls zurückgewiesen wurde, vgl. BAR, E21#1000/131#9891*, Edmund Schulthess, An den Bundesrat, 25. Februar 1918.

43 Neidhart, Politik, S. 98. «Milchkriege» wurden bereits vor und auch nach dem Weltkrieg geführt, vgl. dazu Moser/Brodbeck, Milch, S. 54.

44 Zitiert in Baumann, Bauernstand, S. 317 f.; vgl. Aus der Bundesversammlung, in: NZZ, 18. April 1918, Erstes Morgenblatt.

45 Vgl. Baumann, Bauernstand, S. 320; BRB betr. die Gewährung von Beiträgen zur allgemeinen Verbilligung der Konsummilch, 1. Mai 1918 (AS 34/481); AV des schweizerischen Volkswirtschafts-Departements zum BRB vom 1. Mai 1918 betr. die Gewährung von Beiträgen zur allgemeinen Verbilligung der Konsummilch, 8. Mai 1918 (AS 34/517).

46 Was nun?, in: Volksrecht, 20. April 1918.

47 An die Arbeiter!, in: Volksrecht, 13. April 1918; vgl. BAR, E21#1000/131#9902*, Josef Bel-

lina, Protokoll der 5. Sitzung des Gewerkschafts-Ausschusses in Verbindung mit dem Parteivorstand der sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 22. April 1918; Gautschi, Landesstreik, S. 122.

48 Fünf Unruhen oder Streiks mit Truppenaufgeboten im Sommer 1918 sind verzeichnet in BAR, E21#1000/131#9841*, Daten betr. Bereitstellung von Truppen für Ordnungsdienst, um 1919. Vgl. ausserdem Redaktion, Generalstreik, S. 65; Buomberger, Landesstreik, S. 342; Gautschi, Landesstreik, S. 128; Jost, Linksradikalismus, S. 160.

49 Gautschi, Landesstreik, S. 131.

50 Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 70, Bd. III (1918), S. 732.

51 Unionsdruckerei Bern, Protokoll, S. 76.

52 Unionsdruckerei Bern, Protokoll, S. 95.

53 Vgl. BP, Eingabe des Schweiz. Gewerkschaftsbundes, 26. Juli 1918; BP, Basler Versammlung der Arbeitervereinigungen, 27. Juli 1918; BAR, E21#1000/131#9989*, Heinrich David, Konferenz der Delegation des Bundesrates mit dem sozialistischen Oltener Aktions-Komitee, 31. Juli 1918.

54 Die Resultate der Verhandlungen fasste ein offener Brief des Bundesrats an das OAK zusammen, vgl. BAR, E21#1000/131#9989*, Hans Schatzmann, An das Oltener Aktionskomitee, 3. August 1918; Die Antwort des Bundesrates an das Oltener Aktionskomitee, in: NZZ, 5. August 1918, Erstes Morgenblatt.

55 Oltener Aktionskomitee, An die Arbeiterschaft!, in: Berner Tagwacht, 10. August 1918.

56 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 146; Moser, Ernährungsfrage, S. 97; zur Kriegslage Leonhard, Büchse der Pandora, S. 849.

57 BAR, E21#1000/131#9994*, Karl Dürr, Protokoll der 14. Sitzung des Aktionskomitees, 7. August 1918; vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 140; zur Reaktion des SBV Erklärung des Schweiz. Bauernverbandes zum Generalstreik, in: Der Bund, 13. August 1918. Für die Wahrnehmung in Armeekreisen zentral BAR, E21#1000/131#10023*, Claude de Perrot, An den Herrn Generalstabschef, 31. Juli 1918.

58 Das erste von mehreren Gesprächen zwischen Bundesrat und OAK fand bereits am 13. Februar 1918 statt, vgl. BP, Konferenz mit einer Delegation der Arbeiterschaft, 9. Februar 1918.

59 Vgl. BP, Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, Notstandsarbeiten, 20. Februar 1918; BAR, E27#1000/721#12943*, Schweiz. Militärdepartement, An das schweiz. Finanzdepartement, 16. Januar 1918.

60 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#193*, Heinrich David, Konferenz der Delegation des Bundesrates mit den Vertretern der Behörden des Kantons Zürich über die Lebensmittelversorgung, 1918; BAR, E21#1000/131#9999*, Adolf Steiger, Konferenz zwischen einer Vertretung des Bundesrates und einer Delegation des Zentralverbandes christlich sozialer Arbeiterorganisationen, 13. September 1918.

61 Neue Angriffe auf das Staatspersonal, in: Berner Tagwacht, 27. August 1915. Zitiert in Erb, Vorgeschichte, S. 363.

62 Zitiert in Gautschi, Landesstreik, S. 149.

63 Vgl. beispielsweise die Forderungen in BAR, E7350#1000/1104#193*, Regierungsrat Basel-Stadt, Ratschlag betreffend Massnahmen zur Verbesserung der Ernährungsverhältnisse, 4. Juli 1918.

64 Die Zahl der Bezugsberechtigten für Milch, Brot, Kartoffeln, Petroleum, Kohlen und Gas erreichte im Juni 1918 mit 692 325 das Maximum, vgl. 11. Neutralitätsbericht, S. 320.

65 Vgl. BRB betr. Erhöhung der Militärpensionen und Aufstellung weiterer Stufen des Krankengeldes, 4. Januar 1918 (AS 34/1); AV des schweiz. Militärdepartements und des schweiz. Volkswirtschaftsdepartements zu den BRB vom 4. April 1917 und 23. November 1917 über die Abgabe von Konsummilch und Brot zu ermässigtem Preise, 24. Januar 1918 (AS 34/140); BRB betr. die Errichtung von Einigungsstellen, 1. Februar 1918 (AS 34/190); BRB über die Leistung von Bundesbeiträgen an die Kosten der Abgabe von Brennmaterialien zu ermässigtem Preise, 1. Februar 1918 (AS 34/178); BRB betr. die Besserstellung des Wehrmannes im Aktiv- und im Instruktionsdienst, sowie bei Krankheit und Unfall, und seiner Familienangehörigen in bezug auf Notunterstützung, 1. April 1918 (AS 34/415); AV des schweiz. Militärdepartements und des schweiz. Volkswirtschaftsdepartements zu den BRB vom 23. November 1917 über die Ab-

zurück

gabe von Brot zu ermässigtem Preise und vom 22. April 1918 über die Abgabe von Konsummilch an Personen mit bescheidenem Einkommen, 24. Mai 1918 (AS 34/547); Mindeststichpreise und Mindeststundenlöhne in der Stickereiindustrie, 23. Juli 1918 (AS 34/787); BRB betr. die Fürsorge bei Arbeitslosigkeit in industriellen und gewerblichen Betrieben, 5. August 1918 (AS 34/805); BRB betr. Mieterschutz, 5. August 1918 (AS 34/811); BRB betr. die Abgabe von Kartoffeln an Personen mit bescheidenem Einkommen, 23. Oktober 1918 (AS34/ 1061); BRB betr. die Abgabe von Brot zu ermässigtem Preise, 23. Oktober 1918 (AS 34/1059); BRB betr. die fremden Deserteure und Refraktäre, 29. Oktober 1918 (AS 34/1080); BRB betr. die Leistung von Bundesbeiträgen zur Verbilligung von Hausbrandkohlen und Kochgas an Notstandsberechtigte, 29. Oktober 1918 (AS 34/1085); BRB betr. Bekämpfung der Wohnungsnot durch Beschränkung der Freizügigkeit, 29. Oktober 1918 (AS 34/1090); BRB betr. Inanspruchnahme unbenutzter Wohnungen, 8. November 1918 (AS 34/1144).

66 Vgl. Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch 1936, S. 341. Das Bundespersonal machte 1918 etwas weniger als die Hälfte des gesamten öffentlichen Personals der Schweiz aus, vgl. Durrer, Entwicklung, S. 18.

67 Vgl. An die Arbeiterschaft!, in: Berner Tagwacht, 10. August 1918; Stucki, Gewerkschaftsbund, S. 93. Die soziale Lage der im dritten Wirtschaftssektor Berufstätigen und speziell des Bundes-, Kantons- und Gemeindepersonals während des Ersten Weltkriegs ist noch kaum untersucht. Die Klage einer «Verarmung des Beamtenstandes», wie sie 1916 der Berner Stadtstatistiker Hans Freudiger, zitiert in Steinmann, Zeit, S. 143, formulierte, müsste noch genauer geprüft werden. Hinweise bieten Gmür et al., Verband, S. 23; Wullschleger, Vorgeschichte, S. 33 f.; König/Siegrist/Vetterli, Warten und Aufrücken, S. 130 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 36.

68 Vgl. BRB betr. die Ausrichtung von Kriegsteuerungszulagen an das Bundespersonal für das Jahr 1918, 11. Januar 1918 (AS 34/51); BB betr. die Ausrichtung von Nachteuerungszulagen an das Bundespersonal für das Jahr 1918, 30. September 1918 (AS 34/985); BRB betr. die Ausrichtung einer II. Nachteuerungszulage an das Arbeiterpersonal der eidgenössischen Militärwerkstätten, 29. Oktober 1918 (AS 34/1089); BB betr. die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal für das Jahr 1919, 4. Februar 1919 (AS 35/106); BRB betr. die Ausrichtung von Konjunkturzulagen an das Arbeiterpersonal der eidgenössischen Militärverwaltung für das Jahr 1919, 14. März 1919 (AS 35/208). Zu den Verhandlungen über die Kriegsteuerungszulagen 1919 während des Landesstreiks vgl. Greyerz, Bundesstaat, S. 1137; zu den Teuerungszulagen der Kantone für ihre Angestellten vgl. Steiger, Finanzstatistik, S. 158.

69 Vgl. BB betr. die Ausrichtung einer Kriegsteuerungszulage an die pensionierten ehemaligen Beamten, ständigen Angestellten und Arbeiter der schweizerischen Bundesbahnen für das Jahr 1918, 27. September 1918 (AS 34/982).

70 Grimm, Revolution, S. 12. Als zeitgenössische Vergleiche der Lohnentwicklung in Staat und Privatwirtschaft vgl. Rast, Stellung, S. 89; Steinmann, Zeit, S. 147.

71 Vgl. Eidgenössische Staatsrechnung 1916, S. 275; Eidgenössische Staatsrechnung 1917, S. 231; Eidgenössische Staatsrechnung 1918, S. IV; Eidgenössische Staatsrechnung 1919, S. 241.

72 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 545.

73 BRB betr. die Errichtung eines eidgenössischen Ernährungsamtes, 13. September 1918 (AS 34/939).

74 Zum deutschen Kriegsernährungsamt (1916) vgl. Skalweit, Kriegsernährungswirtschaft, S. 180; zum französischen Ministère de l'agriculture et du ravitaillement (1917) Pinot, Ravitaillement, S. 10; zum britischen Ministry of Food (1916) Beveridge, Food Control, S. 33; zum österreichisch-ungarischen Amt für Volksernährung (1916) Lowenfeld-Russ, Volksernährung, S. 56; zum italienischen Commissariato generale per gli approvvigionamenti e consumi alimentari (1917) Bachi, Alimentazione, S. 204 f.; zu den kantonalen Ämtern Statistisches Amt der Stadt Zürich, Festsetzung von Höchstpreisen, S. 10*; Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 44; Labhart, Krieg, S. 205; Lüthi, Brotversorgung, S. 64; Redaktion, Hilfskommission, S. 285; Gautschi, Landesstreik, S. 40.

75 Vgl. Baumann, Bauernstand, S. 312; Lüthi, Brotversorgung, S. 62.

76 Baumann, Bauernstand, S. 341; vgl. Redaktion, Notstandsaktion, S. 33.

77 Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Winter-Session 1917, S. 17.

78 BAR, E7350#1000/1104#194*, Josef Käppeli, Mitbericht der Abteilung für Landwirtschaft,

10. Januar 1918. Zu Käppeli, der bis 1942 auch Chef des Kriegsernährungsamts im Zweiten Weltkrieg war, vgl. Le directeur Käppeli prend sa retraite, in: Journal de Genève, 23. März 1942; Scherer, Käppeli, www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I17388.php.

79 BAR, E7350#1000/1104#194*, Josef Käppeli, Mitbericht der Abteilung für Landwirtschaft, 10. Januar 1918.

80 Zitiert in Lüthi, Brotversorgung, S. 60; vgl. dagegen den Vorschlag zur Schaffung einer «Zentralstelle für Warenverteilung» in BAR, E27#1000/721#12939*, Emil Richner, An den Herrn Oberkriegskommissär, 27. Dezember 1917.

81 Vgl. BAR, E7350#1000/1104#307*, Kommission für wirtschaftliche Fragen, An die Herren Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartement und des Militärdepartements, 9. Februar 1918.

82 Conseil National, in: Gazette de Lausanne, 13. März 1918.

83 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 585.

84 Vgl. Redaktion, Generalstreik, S. 65.

85 11. Neutralitätsbericht, S. 27; vgl. BP, Entlastung des Volkswirtschaftsdepartementes, 9. Juli 1918; BP, Organisation des Ernährungsamtes, 21. August 1918; BAR, E7350#1000/1104#191*, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, An den Bundesrat, 8. Juli 1918; 11. Neutralitätsbericht, S. 267.

86 Zu Struktur und Personal des EEA vgl. BAR, E2001B#1000/1501#47*, Eidgenössisches Ernährungsamt, Januar 1919; Lüthi, Brotversorgung, S. 63. Weiterhin zuständig blieb das SMD für die Versorgung der Armee.

87 BRB betr. die Errichtung eines eidgenössischen Ernährungsamtes, 13. September 1918 (AS 34/939); vgl. BRB betr. Abänderung des BRB vom 13. September 1918 betr. die Errichtung eines eidgenössischen Ernährungsamtes, 11. Oktober 1918 (AS 34/1016).

88 Redaktion, Der eidg. Ernährungsdirektor Ed. von Goumoëns.

89 Vgl. BAR, E21#1000/131#9991*, Hans Schatzmann, An das Oltener Aktionskomitee, 3. August 1918, S. 1.

90 BP, Ernährungsamt, 29. Juli 1918; vgl. Huber, Denkwürdigkeiten, S. 240; BP, Ernährungsamt, 27. Juli 1918; Böschenstein, Scheurer, S. 75. Zu Goumoëns vgl. Studer, Goumoëns, S. 73; Rapold, Bewährung, S. 297.

91 Vgl. BP, Ernährungsamt, 1. August 1918. Schulthess berief sich auf den Präsidenten der Neutralitätskommission, der ihm gegenüber erklärt hatte, dass eine Wahl Goumoëns' «durchaus nicht günstig aufgenommen würde».

92 BP, Ernährungsamt. Wahl des Leiters, 5. August 1918.

93 Vgl. BP, Direktion des eidgen. Ernährungsamtes, 11. April 1919; Lüthi, Brotversorgung, S. 63. Wenig vorteilhaft ist das Zeugnis über Goumoëns in Laur, Erinnerungen, S. 145.

94 Vgl. BP, Ernährungsamt: Wahl des Direktors, 2. Juni 1919; Studer, Staat, S. 144; Studer, Goumoëns, S. 75. Gemeinsam mit Max Riesen, der im EEA 1920 das Büro für Ausfuhr leitete, publizierte Käppeli 1925 den ersten Versuch einer Gesamtdarstellung der Schweizer Ernährungssituation und -politik während des Ersten Weltkriegs, vgl. Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 76.

95 Vgl. BP, Eidg. Ernährungskommission, 13. September 1918. Schürch war auf der vom Bundesrat genehmigten Liste noch nicht aufgeführt, tauchte aber in der offiziellen Bekanntmachung der Kommission im «Bundesblatt» auf. Ursprünglich waren nur sechs bis acht Mitglieder vorgesehen, vgl. BP, Kommission für das Ernährungsamt, 13. August 1918; Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 70, Bd. IV (1918), S. 589 f.

96 Vgl. BP, Ernährungskommission, 21. September 1918; BAR, E21#1000/131#10009*, Oltener Aktionskomitee, An das Eidgen. Ernährungsamt, 23. September 1918.

97 BAR, E21#1000/131#10000*, Karl Dürr, Protokoll der 15. Sitzung des Aktionskomitee, 22. August 1918.

98 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 152.

99 Vgl. BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Ernährungskommission, 23. November 1918; 11. Neutralitätsbericht, S. 267, wo von wöchentlichen Sitzungen die Rede ist.

100 ABB Nationalrat 1918, S. 462. Nach dem Landesstreik wurde die EEA-Kommission auf 15 Mitglieder vergrössert, wobei Grimm austrat und Albert Naine aus Genf, Otto Lang aus Zü-

zurück

rich sowie Ernest Paul Graber für ein stärkeres Gewicht der SPS und der Westschweiz sorgten, vgl. Aus den Verhandlungen des Bundesrates, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 696.

101 BAR, E21#1000/131#9994*, Johann Jenny/Ernst Laur, An den Bundesrat, 12. August 1918.

102 Erklärung des schweiz. Bauernverbandes zum Generalstreik, in: Der Bund, 13. August 1918; vgl. Baumann, Bauernstand, S. 347.

103 Vgl. BP, Aufhebung des eidg. Ernährungsamtes, 3. November 1922; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 77.

104 Gautschi, Landesstreik, S. 174; vgl. Wigger, Krieg, S. 139 f.; Ruffieux, Suisse, S. 58 f. Zimmermann, Klassenkampf, S. 197, betont eine Mischung aus «repressiven und integrativen Elementen» in mehreren europäischen Staaten bei Kriegsende.

105 Gast, Kontrolle, S. 34; vgl. VO betr. die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer, 21. November 1917 (AS 33/959); Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 451. Weitere Verschärfungen im Zusammenhang mit Ausweisungen und Grenzübertritt folgten in K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Handhabung der Fremdenpolizei im Innern des Landes, 22. Februar 1918 (BBl. 1918/I/298), und kurz vor dem Landesstreik in BRB betr. Grenzpolizei und Quarantäne-Massnahmen gegenüber entlassenen Soldaten der kriegführenden Armeen, 10. November 1918 (AS 34/1163).

106 10. Neutralitätsbericht, S. 83.

107 Geschäftsbericht 1917, S. 237; vgl. Bürgisser, Gäste, S. 7; Müller, Sicherheit, S. 218; Korol, Dada, S. 243; Kury, Fremde, S. 108. Verschiedene Massnahmen zur Eindämmung «fremder» und als schädlich wahrgenommener Einflüsse vor allem durch Ausweisungen und die Verweigerung der Einbürgerung tauchten im Bundesrat ab Herbst 1917 auf, vgl. hierzu BP, Fremder Einfluss in der schweizerischen Presse, 9. Oktober 1917; BP, Truppenaufgebot, 31. Januar 1918; BP, Analphabeten als Einbürgerungsbewerber, 15. Juni 1918. Der am meisten Resonanz erzeugende Fall war der sich über ein Jahr hinziehende Versuch, den in der Zürcher Arbeiterbewegung engagierten deutschen Sozialisten Willi Münzenberg auszuweisen, vgl. Niemeyer/Strupp, Urkunden, S. 341; Gautschi, Landesstreik, S. 273; BP, Ausweisung Münzenberg, 20. November 1917.

108 Vgl. Gast, Kontrolle, S. 38; Kury, Wendepunkt, S. 310.

109 Diese Verknüpfung von Kriegswirtschaft, Systemerhalt und Migration zeigte sich augenfällig in einem Kreisschreiben, mit dem der Bundesrat im Februar 1918 die Kantone aufforderte, «ausländische Elemente […], die die öffentliche Ordnung gefährden und die den Lebensmittelverbrauch erhöhen und belasten, ohne dass sich ihr Aufenthalt in der Schweiz genügend rechtfertigen lässt», auf der Grundlage der neuen Verordnung auszuweisen, K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Handhabung der Fremdenpolizei im Innern des Landes, 22. Februar 1918 (BBl. 1918/I/298).

110 Vgl. BRB zur Ergänzung des BRB vom 27. Juli 1915 betr. die Presskontrolle während der Kriegswirren, 22. Januar 1918 (AS 34/139).

111 BP, Einstellung der «Forderung», der «Freien Jugend» und der «Jugend-Internationalen», 1. März 1918; vgl. 10. Neutralitätsbericht, S. 86; zu den Zeitschriften und ihren Redaktoren Gautschi, Landesstreik, S. 55; Jost, Linksradikalismus, S. 155 f.

112 Vgl. BP, Strafverfolgung Emil Arnold und Genossen, 6. April 1918. Exemplare der erwähnten Zeitschriften sowie ihrer Nachfolgepublikationen finden sich im Bundesarchiv, vgl. zum Beispiel BAR, E21#1000/131#12074*, Genfer Volks-Zeitung, 8. Mai 1918.

113 Vgl. BAR, E21#1000/131#9850*, Hermann Reiser, Bekanntmachung, 18. November 1917; zur strafrechtlichen Verfolgung BP, Zuständigkeit anlässlich der Zürcher-Unruhen, 27. November 1917. Zu den Zürcher Unruhen vgl. Jost, Linksradikalismus, S. 148 f.; Rossfeld, Schweigen ist Gold, S. 307 f.; aus Sicht der Kantonsregierung BAR, E21#1000/131#9855*, Oskar Wettstein/Paul Keller, Bericht und Antrag des Regierungsrates, 16. Januar 1918.

114 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 181. Für den Hinweis auf den Einsatz der Armee zur Grenzsicherung gegen Schmuggel in der Nordwestschweiz danke ich Maria Meier. Vgl. hierzu BRB betr. Bestrafung der Widerhandlungen gegen das Ausfuhrverbot, 12. April 1918 (AS 34/467); Wille, Recht, S. 317 f.

115 Vgl. BAR, E27#1000/721#13458-5*, Ulrich Wille, An den hohen Bundesrat, 21. Januar 1918; Jost, Linksradikalismus, S. 156. Wille beschwerte sich verschiedentlich über armeekritische

Zeitungsartikel, etwa in der «Sentinelle», in deren Fall der Bundesrat allerdings von einer Intervention absah, vgl. BP, Einschreiten gegen «La Sentinelle» und «Feuille centrale de la Société suisse de Zofingue», 15. Februar 1918.

116 In der Bundesverfassung von 1874 ist «Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern» gleichermassen als Aufgabe des Bundes (Art. 2), der Bundesversammlung (Art. 85) und des Bundesrats (Art. 102), in der MO 1907 als Aufgabe der Schweizer Armee (Art. 195) definiert. Vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 5, 39 und 44; Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: BBl. 59, Bd. II (1907), S. 1015.

117 Vgl. BP, Unruhen in La Chaux-de-Fonds, 22. Mai 1917; BAR, E21#1000/131#9838*, Fritz Hodler, An die obersten Polizeibehörden der Kantone, 13. Juni 1917. Zu den Ereignissen vgl. Journées d'insurrection, in: La Sentinelle, 21. Mai 1917; Die Vorfälle in La Chaux-de-Fonds, in: NZZ, 22. Mai 1917, Erstes Abendblatt.

118 BP, Bomben- & Revolverfund in Zürich, 29. Januar 1918. Wie sich später herausstellte, stammten Waffen und Propaganda aus dem deutschen Generalkonsulat in Zürich und waren für den militanten Widerstand gegen die italienische Regierung und Armee bestimmt, vgl. hierzu BP, Bombenfund in Zürich, 4. Mai 1918; Vuilleumier, Espionnage, S. 61 f.; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 220 f.

119 BAR, E21#1000/131#9955*, Schweizerische Bundesanwaltschaft, An die obersten Polizeibehörden sämtlicher Kantone, 26. Januar 1918.

120 BP, Truppenaufgebot, 31. Januar 1918.

121 So die Anklage, die der Bundesrat während des Landesstreiks zur Eröffnung einer (letztlich ergebnislosen) gerichtlichen Untersuchung «über das gegen die innere und äussere Sicherheit und die verfassungsmässige Ordnung des Landes gerichtete Treiben der Bolschewiki und ihrer Anhänger», erhob. Vgl. hierzu BP, Gerichtliche Untersuchung wegen Verbrechen gegen die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, 12. November 1918; Die Sanktionen gegen Anstifter und Führer, in: Berner Intelligenzblatt, 16. November 1918; Schmid-Ammann, Generalstreik, S. 327.

122 Vgl. beispielsweise Bekanntmachung des Bundesrates an das Schweizervolk, 7. November 1918 (AS 34/1135); BP, Abberufung der Sovjetmission in Bern, 7. November 1918, wo «ein Zusammenhang» zwischen der Tätigkeit der sowjetischen Gesandtschaft und den «revolutionären und anarchistischen Umtrieben» in den Kreisen der Arbeiterbewegung für bewiesen erachtet wurde. Gegen die Aktivitäten der Gesandtschaft hatte sich Frankreich mit der Drohung beschwert, die Schweiz «für den Fall, dass der Bolschewismus […] sich weiterverbreite, […] durch einen Kordon abzusperren», BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Bolschewiki in der Schweiz, 4. November 1918. Zu den Befürchtungen einer Ententeintervention in der Schweiz vgl. Müller, Sicherheit, S. 224 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 213; Fuhrer, Armee, S. 519 f.; verschiedene Meldungen in BAR, E21#1000/131#10274*.

123 Jaun/Straumann, Generalstreik, S. 23; vgl. zur Frage von Landesstreik und Revolution Jost, Stellenwert, S. I; Gautschi, Landesstreik, S. 380; Gautschi, General, S. 357; Ilg, Gewerkschaften, S. 496; Weber, Amerikanische Verheissung, S. 224; Müller, Sicherheit, S. 223 f.; Baumann, Bauernstand, S. 345 f.; Schmid-Ammann, Generalstreik, S. 153. Besonders greifbar ist die Erwartung einer Revolution in BAR, E2001B#1000/1503#1*, Ulrich Wille, An Bundespräsident Calonder, 15. April 1918; BAR, E21#1000/131#10033*, Theophil Sprecher, Aufgaben und Vorkehrungen der Armee in Hinblick auf einen Landesstreik & revolutionäre Unruhen, 31. August 1918; BAR, E21#1000/131#10056*, Ulrich Wille, An Bundesrat Decoppet, 4. November 1918; BP, Truppenaufgebot, 6. November 1918.

124 Auf notrechtlicher Ebene bestand die erste Vorbereitung auf einen Generalstreik im BRB betr. die Abänderung der Vorschriften des Dienstreglements über den Waffengebrauch, 22. Februar 1918 (AS 34/308), der den Einsatz von Waffen durch das Militär im Ordnungsdienst auch bei bloss «ernster Gefahr» regelte, vgl. hierzu Müller, Sicherheit, S. 219. Eine Neuregelung des Waffengebrauchs für die Schmuggelbekämpfung war zuvor vom Sohn des Generals, Oberstleutnant Ulrich Wille, gefordert worden, vgl. Wille, Recht, S. 318.

125 Vgl. Wille/Sprecher, Bericht, S. 214; Gautschi, Landesstreik, S. 245. Für den Hinweis auf diese Zahlen danke ich Roman Rossfeld.

zurück

126 BP, Truppenaufgebot, 1. Februar 1918. Böschenstein, Bundesrat, S. 106, hält Schulthess für den gegenüber der Arbeiterbewegung am stärksten zu Konzessionen bereiten Bundesrat.
127 Zitiert in Gautschi, Landesstreik, S. 172; vgl. Böschenstein, Bundesrat, S. 107.
128 Gautschi, Landesstreik, S. 175.
129 Vgl. BP, Truppenaufgebot, 31. Januar 1918.
130 BRB betr. Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, 12. Juli 1918 (AS 34/761); vgl. Theophil Sprecher, Allgemeiner Befehl an die Platzkommandanten für den Ordnungsdienst, 8. Juli 1918, zitiert in Sprecher, Schriften, S. 446 f.; Zeller, Ruhe, S. 43 f.; Müller, Sicherheit, S. 220 f. Dem BRB gingen verschiedene Entwürfe voraus, die teilweise wesentlich restriktivere Bestimmungen vorsahen, vgl. BAR, E21#1000/131#9962*, Schweizerische Bundesanwaltschaft, Bundesratsbeschluss betr. die Aufrechterhaltung von Ruhe & Ordnung, Juni 1918.
131 K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen zum Beschluss vom 12. Juli 1918 betr. Massnahmen der Kantonsregierungen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, 16. August 1918 (BBl. 1918/IV/373); vgl. Die Provokation des Bundesrates, in: Neue Freie Zeitung, 16. Juli 1918.
132 BRB betr. Bekämpfung der Influenza, 18. Juli 1918 (AS 34/776); vgl. BP, Bekämpfung der Grippe-Epidemie, 17. Juli 1918. Zur «spanischen Grippe» in der Schweiz und zur «Affäre Hauser» vgl. BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Demission des Generals, 7. August 1918; Sonderegger/Tscherrig, Grippepandemie, S. 280; Sprecher, Generalstabschef, S. 474. Kurz vor dem Landesstreik besprach der Bundesrat, «ob nicht wegen der Grippe ein allgemeines Versammlungsverbot eingeführt werden sollte», BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Truppenaufgebot für Zürich, 1. November 1918. Engel, Festseuche, S. 50, vermutet, die Massnahmen gegen die Grippe hatten zum Ziel, Versammlungen der Arbeiterorganisationen zu verhindern.
133 Gautschi, Landesstreik, S. 188.
134 Vgl. BP, Massnahmen gegen den Generalstreik, 9. August 1918; zu den Tätigkeiten der Kommission Zeller, Ruhe, S. 54 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 190 f.
135 Vgl. BAR, E21#1000/131#10039*, Protokoll der 3. Sitzung der Generalstreikkomm., 3. Oktober 1918; BAR, E21#1000/131#10043*, Justiz- und Polizei-Departement, Bericht über Massnahmen für den Fall eines Landesstreiks, 7. Oktober 1918.
136 Fritz Fleiner, Sünden unsrer Demokratie, in: NZZ, 20. Oktober 1918, II. Sonntagsausgabe; vgl. BAR, E21#1000/131#10056*, Ulrich Wille, An Bundesrat Decoppet, 4. November 1918. Fleiner verlieh seinen Mutmassungen einer bolschewistischen Verschwörung auch in einem Brief an Calonder Nachdruck, vgl. E21#1000/131#10019*, Fritz Fleiner, An Bundespräsident Dr. Calonder, 25. Oktober 1918. Zum Bankpersonalstreik vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 225 f.; Müller, Sicherheit, S. 225.
137 Vgl. BAR, E21#1000/131#10014*, Adolf Steiger, Konferenz mit dem Oltener Aktionskomitee, 10. Oktober 1918.
138 BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Massnahmen für den Fall eines Landesstreikes, 29. Oktober 1918.
139 Vgl. BAR, E21#1000/131#10037*, Landesstreik-Kommission, Entwurf für eine Verordnung betreffend Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft, September 1918. Ein militärstrafrechtliches Streikverbot für die Angestellten von Militärwerkstätten und Eisenbahnen hatte Generalstabschef Sprecher schon im Herbst 1917 und erneut im Juni 1918 gefordert, vgl. BAR, E21#1000/131#9839*, Theophil Sprecher, An das schweiz. Militärdepartement, 1. September 1917; BAR, E21#1000/131#9960*, Theophil Sprecher, An das schweizerische Militärdepartement, 18. Juni 1918.
140 BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Massnahmen für den Fall eines Landesstreikes, 29. Oktober 1918. Entwürfe befinden sich in BAR, E21#1000/131#10042*.
141 BAR, E21#1000/131#10043*, Justiz- und Polizei-Departement, Bericht über Massnahmen für den Fall eines Landesstreiks, 7. Oktober 1918; vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 193; BRB betr. Verstärkung der Heerespolizei, 23. Juli 1918 (AS 34/794). Besagte Listen waren im untersuchten Quellenmaterial nicht mehr auffindbar.

142 BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Massnahmen für den Fall eines Landesstreikes, 29. Oktober 1918.
143 Vgl. Müller, Sicherheit, S. 225.
144 Vgl. BAR, E21#1000/131#10043*, Justiz- und Polizei-Departement, Bericht über Massnahmen für den Fall eines Landesstreiks, 7. Oktober 1918; BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Vorkehren im Falle eines Landesstreiks, 2. November 1918.
145 BP, Eidg. Intervention, 16. August 1918; vgl. die Erläuterungen dazu in BAR, E21#1000/131#10031*. Zur «Bundesintervention» nach Art. 16 der Verfassung vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 8; Wili, Bundesinterventionen, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26427.php.
146 BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Massnahmen für den Fall eines Landesstreikes, 29. Oktober 1918; vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 196.
147 BAR, E21#1000/131#10070*, Oltener Aktionskomitee, Heraus zum Protest-Streik, 7. November 1918; vgl. BP, Truppenaufgebot, 6. November 1918; Gautschi, Landesstreik, S. 208.
148 Zu Beteiligung, Ablauf und Reichweite des Streiks vgl. Buomberger, Landesstreik, S. 350 f.
149 Vgl. Müller, Sicherheit, S. 228 und 244 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 239 und 298.
150 Vgl. VO betr. Massnahmen gegen die Gefährdung und Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft, 11. November 1918 (AS 34/1161); Sprecher, Generalstabschef, S. 478. Ein im Entwurf noch vorgesehenes Versammlungsverbot wurde gestrichen.
151 Vgl. BAR, E21#1000/131#10086*, Bundeskanzlei, Aufruf an die Beamten, Angestellten und Arbeiter des Bundes, 11. November 1918.
152 Bekanntmachung des Bundesrates an das Schweizervolk, 7. November 1918 (AS 34/1135); vgl. Bekanntmachung des Bundesrates an das Schweizervolk, 11. November 1918 (AS 34/1165); Gautschi, Landesstreik, S. 300.
153 Neben den bekannt gewordenen neun Forderungen verlangte der Aufruf des OAK auch eine Neuwahl des Bundesrats, vgl. Buomberger, Landesstreik, S. 348.
154 BAR, E21#1000/131#10077*, Oltener Aktionskomitee/Geschäftsleitung der sozialdem. Partei der Schweiz/Bundeskomitee des schweiz. Gewerkschaftsbundes/Sozialdemokratische Nationalratsfraktion, An das arbeitende Volk der Schweiz, 11. November 1918.
155 Müller, Sicherheit, S. 225, hält fest, die Vollmachten hätten den Bundesrat «erpressbar» gemacht.
156 Vgl. BP, Vorlage an die Bundesversammlung betr. Landesstreik, 11. November 1918; Bericht des Bundesrates an die eidgenössischen Räte betreffend das Truppenaufgebot und die Streikunruhen, 12. November 1918, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 70.
157 Grimm wiederholte hier den Wortlaut des bereits zitierten «Tagwacht»-Artikels vom August 1918, siehe S. 372, Anm. 55.
158 Zitiert in Oltener Aktionskomitee, Landesstreik-Prozess, Bd. 1, S. 483 f.; vgl. Grimm, Kampftag, S. 58; Jost, Stellenwert, S. XII. Grimm bezog sich hier auf Aufrufe wie die des «Nationalen Blocks», die der SPS undemokratische Methoden vorwarfen, vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 291.
159 Ilg, Gewerkschaften, S. 496.
160 Robert Grimm, zitiert in Oltener Aktionskomitee, Landesstreik-Prozess, Bd. 1, S. 505; vgl. BP, Truppenaufgebot, 6. November 1918; Zimmermann, Klassenkampf, S. 170; Gautschi, Landesstreik, S. 247; Kübler, Integration, S. 68. Zu bürgerlichen Reaktionen auf den Landesstreik vgl. Mattioli, Demokratie, S. 109; Böschenstein, Bundesrat, S. 108 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 304. Zum Kriegsende vgl. Leonhard, Büchse der Pandora, S. 915 f.
161 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 312; Buomberger, Landesstreik, S. 355; Gautschi, Aargau, S. 234; Mattioli, Demokratie, S. 109; Müller, Sicherheit, S. 235 f.; Münger, Reden, S. 50 f. Laur erwähnte Pläne zur Bildung von Bürgerwehren im SBV bereits Ende August 1918, war aber selbst dagegen, vgl. BAR, E21#1000/131#10032*, Ernst Laur, An Herrn Oberstkorpskommandant von Sprecher, 24. August 1918.
162 Zitiert in Gautschi, Landesstreik, S. 310.
163 Vgl. beispielsweise zur Forderung nach bewaffneten Bürgerwehren in Luzern StALU, AKT 44/729, Neue Helvetische Gesellschaft Ortsgruppe Luzern, An den h. Regierungsrat, 14. November 1918; Schneider, Knüppelgardisten, S. 65 f.

zurück

164 Vgl. Abbruch des Streiks beschlossen, in: Der Bund, 14. November 1918; Buomberger, Landesstreik, S. 350.
165 Vgl. Oltener Aktionskomitee, Landesstreik-Prozess, Bd. 1, S. 22; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 978; Buomberger, Landesstreik, S. 358; Gautschi, Landesstreik, S. 357 f. Laut Gautschi wurden gegen mehr als 3500 Personen militärgerichtliche Untersuchungen eingeleitet. Ein ziviles Verfahren der Bundesanwaltschaft gegen das OAK wegen «Verbrechen gegen die innere und äussere Sicherheit des Landes» wurde 1920 ergebnislos eingestellt, vgl. Geschäftsbericht 1920, S. 342. Die militärgerichtlichen Prozesse sind Teil des Dissertationsprojekts von Sebastian Steiner. Sebastian Steiner: Unter Kriegsrecht. Die schweizerische Militärjustiz 1914–1921 (Die Schweiz im Ersten Weltkrieg, Bd. 4), Zürich 2018.
166 Über Sanktionen gegen streikende Bundesangestellte informierten die Departemente in BP, Aussetzen der Arbeit durch Beamte während des Landesstreiks, 10. Februar 1919.
167 Ruffieux, Suisse, S. 85; vgl. Ernst, Parteiensystem, S. 238.
168 Vgl. Tanner, Geschichte, S. 162 f.; Mattioli, Demokratie, S. 110 f.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 266; Wigger, Krieg, S. 133; Kübler, Integration, S. 69; Schmid, Krieg, S. 52; Thürer, Verband, S. 43–74; Engeler, Grosser Bruder, S. 61; Kuhn, Spuren, S. 306 f.; Dubach, Strizzis, S. 82 f.; Gautschi, Landesstreik, S. 362; Jost, Stellenwert, S. IV; Jost, Bedrohung, S. 769; Schmid, Wirtschaft, S. 140; Guex, Politique, S. 259; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 80; Kury, Fremde, S. 144 f.; Zimmermann, Klassenkampf, S. 202; Degen, Mitregieren, S. 151 f.; Zimmermann, Landesstreik, S. 484. Mit der Kooperation zwischen dem Bund und antikommunistischen Organisationen in der Zwischenkriegszeit befasst sich die Dissertation von Dorothe Zimmermann: «Antikommunisten als Staatsschützer. Der Schweizerische Vaterländische Verband, 1930–1948» (2016).
169 Vgl. Gruner, Nationalratswahlen, S. 797; Gruner, Parteien, S. 156; Degen, Theorie, S. 61; Ruffieux, Suisse, S. 75; Aubert, Bundesversammlung, S. 95; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 267; Jost, Bedrohung, S. 739 f.; Gilg, Wahlsysteme, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26454.php; Vatter, System, S. 78 und 206.
170 Cottier, Liberalismus, S. 76.
171 Greminger, Ordnungstruppen, S. 39; vgl. Aubert, Bundesversammlung, S. 144; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 666; Vatter, System, S. 265.
172 Kury, Fremde, S. 108.
173 Greyerz, Bundesstaat, S. 1162.
174 Labhart, Krieg, S. 245.
175 Stämpfli, General, S. 419 f.
176 Neidhart, Plebiszit, S. 27.
177 Gruner, Wirtschaftsverbände, S. 106 und vgl. S. 98; Kley, Geschichte, S. 119 f.; Schumann, Regierungssystem, S. 134.
178 Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 20.
179 Als Überblick vgl. Kälin, Aspekte, S. 103–112.
180 Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 666.
181 Kley, Verfassungsgeschichte, S. 279; vgl. Kull, Notrecht, S. 39; Zoller, Notverordnung, S. 10; Tanner, Geschichte, S. 32.
182 Giacometti, Vollmachtenregime, S. 34. Zum Begriff «kommissarische Diktatur» vgl. Schmitt, Diktatur, S. 130; Agamben, Ausnahmezustand, S. 42; Voigt, Ausnahmezustand, S. 85.
183 Kley, Geschichte, S. 117.
184 Kägi, Entwicklung, S. 201; vgl. Giacometti, Verfassungsrecht, S. 63.
185 Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 61.
186 Giacometti, Verfassungsrecht, S. 46.
187 Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 218 und vgl. 417 f.; Giacometti, Verfassungsrechtsleben, S. 342 f.; Suter, Notrecht, S. 151.
188 Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 20 und vgl. S. 786 f. sowie 789.
189 Giacometti, Vollmachtenregime, S. 83; vgl. zu den wechselnden Haltungen Giacomettis Casanova, Diktatur, S. 158; Küffer, Kritik, S. 59; Kley, Stampa, S. 269; Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Schlussbericht, S. 409 f.

zurück

190 Zu Lili Zoller, Tochter des Journalisten und Anwalts Otto Zoller, vgl. ihren Eintrag in der Matrikel-Datenbank der Universität Zürich unter www.matrikel.uzh.ch/active/static/28399.htm.
191 Zoller, Notverordnung, S. 1.
192 So die Bezeichnung bei Manuel, Pleins pouvoirs, S. 177.
193 Zoller, Notverordnung, S. 121 f. Zollers Darstellung weist hier Parallelen zu dem von Ernst Fraenkel beschriebenen «Massnahmenstaat» auf, vgl. Fraenkel, Doppelstaat, S. 113; zum völkerrechtlichen Aspekt Reber, Notrecht, S. 61 f.
194 Zoller, Notverordnung, S. 112.
195 Vgl. Kley, Geschichte, S. 118; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 667 f.; Jèze, Exécutif, S. 73.
196 Jèze, Exécutif, S. 82; vgl. Hoerni, État, S. 18. Einen singulären Standpunkt vertritt Zürcher, Bemerkungen, S. 69, indem er die Gesetzgebung im Krieg mit dessen psychischen Wirkungen verbindet. Derselbe Autor hielt die Noterlasse in Zürcher, Verordnungen, S. 259, für potenziell verfassungswidrig und für einen Entscheid darüber das Bundesgericht für zuständig.
197 Jaeger, Kommentar, S. 105.
198 His, Frage, S. 295; vgl. Müller, Sicherheit, S. 196 f. Unterstützung bekam His von Stucki, Kriegswirtschaft, S. 256.
199 Waldkirch, Notverordnungen, S. 22 f.; vgl. Casanova, Diktatur, S. 143; Manuel, Pleins pouvoirs, S. 100; Suter, Notrecht, S. 5 f.; Schneider, Übertragung, S. 391.
200 Burckhardt, Protokoll, S. 131. Die Rede wurde ebenfalls publiziert in Burckhardt, Konzentration, S. 259–263.
201 Burckhardt, Protokoll, S. 131 f.
202 Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 349, weist darauf hin, dass der Begriff «Ausnahmezustand» zu Kriegsbeginn erstmals im Kontext der deutschen Kolonialverwaltung auftauchte, worauf sich Burckhardt möglicherweise bezog.
203 Burckhardt, Protokoll, S. 135.
204 Ebd., S. 140; vgl. die ähnliche Haltung in Jaeger, Kommentar, S. 105. Laut Suter, Notrecht, S. 8 f. änderte Burckhardt später seine Meinung gegenüber dem Vollmachtenregime und zweifelte dessen Verfassungsmässigkeit an. Vgl. dazu ausserdem Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 668; Manuel, Pleins pouvoirs, S. 95; Müller, Sicherheit, S. 195 f.; Kley, Geschichte, S. 118.
205 Burckhardt, Gedanken, S. 11; vgl. Kapani, Pouvoirs, S. 56.
206 Stapfer, Leçons, S. 481.
207 Vgl. BP, «Bibliothèque universelle». Strafverfolgung, 2. Oktober 1915; Ruffieux, Suisse, S. 40; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 527 f. Burckhardt hatte bereits vor der Behandlung im Bundesrat die Beschlagnahmung der betreffenden Exemplare der «Bibliothèque universelle» und Untersuchungen durch die Waadtländer Polizei angeordnet.
208 Vgl. Stooss, Entscheidungen, S. 120; Le procès de la Bibliothèque universelle, in: Journal de Genève, 16. Dezember 1915; Steinmann, Zeit, S. 116.
209 Maurice Millioud, A New View of What Impelled Germany to War, in: The New York Times, 24. Januar 1915.
210 Vgl. Zürcher, Millioud, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D44345.php; Küffer, Kritik, S. 34; Jèze, Exécutif, S. 64.
211 Le procès de la «Bibliothèque universelle», in: Gazette de Lausanne, 14. Dezember 1915.
212 Das Bundesgericht stützte sich hierbei auf den Artikel 113 der Bundesverfassung, laut dem Beschlüsse der Bundesversammlung für das Bundesgericht «massgebend» waren, vgl. Wiesmann, Bundesverfassungen, S. 48.
213 Eine vom Gericht geäusserte Ansicht, die kein tragendes Element des eigentlichen Urteils ist, vgl. Küffer, Kritik, S. 34.
214 Schweizerisches Bundesgericht, Entscheidungen, Bd. 41:1 (1915), Arrêt de la Cour pénale fédérale des 13–14 décembre 1916 dans la cause Ministère public fédéral contre Millioud, S. 553 f.
215 Zu weiteren Urteilen des Bundesgerichts im Kontext des Vollmachtenregimes vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 938; Marti, Verordnungsrecht, S. 28; Küffer, Kritik, S. 38; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 670; Casanova, Diktatur, S. 139; Kiener, Notrecht, S. 461; Stucki, Kriegswirtschaft, S. 291; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 264 f.; Wolf, Vollmachten, S. 10.
216 Küffer, Kritik, S. 34; vgl. Kälin, Aspekte, S. 95 f.; Müller, Sicherheit, S. 193 f.; Jèze, Exécutif,

zurück

S. 68; Marti, Verordnungsrecht, S. 28; Favre, Droit, S. 28 f.; Giacometti, Vollmachtenregime, S. 64.

217 2. Neutralitätsbericht, S. 122.

218 Vgl. Rossiter, Dictatorship, S. 12; Giacometti, Vollmachtenregime, S. 44; Agamben, Ausnahmezustand, S. 33.

219 Kiener, Notrecht, S. 466.

220 Vgl. Kley, Geschichte, S. 197; Schweizerisches Bundesgericht, Entscheide, 126 II 145, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&zoom=OUT&type=show_document&highlight_docid=atf%3A%2F%2F126-II-145%3Ade.

221 Vgl. Gruner, Führungsgruppen, S. 83.

222 Vgl. Gygax, Wirtschaftspolitik, S. 200; Schoch, Massnahmen, S. 374; Maday, Betrachtungen, S. 33.

223 Vgl. Ragaz, Schweiz, S. 138; Bally, Tagebuch, S. 1095; Hefti, Gedanken, S. 232.

224 Vgl. Blankart, Devisenpolitik, S. 237, und Abb. 8, S. 261.

225 Vgl. Geering, Wirtschaftsjahr, S. 2.

226 Vgl. Eduard Blumer, zitiert in ABB Nationalrat 1918, S. 7; Hauser, Bericht, S. 268.

227 Zur Verwendung dieser Begriffe teilweise bereits vor 1914 vgl. Neidhart, Plebiszit, S. 83; Mittler, Weg, S. 848; Baumann, Bauernstand, S. 175; Jost, Avantgarde, S. 84; Kley, Geschichte, S. 123; Schüepp, Diskussion, S. 13; Studer, Sicherheit, S. 166.

228 Stucki, Kriegswirtschaft, S. 250; vgl. Kuhn, Spuren, S. 202.

229 Stucki, Kriegswirtschaft, S. 251.

230 BAR, E2001B#1000/1503#1*, Postulat des Herrn Peter und Mitunterzeichner, 1918; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 807 f.; Uebersicht der Verhandlungen, I. Fortsetzung der ordentlichen Winter-Tagung 1918, S. 15. Es handelte sich bei diesen Forderungen um diejenigen, die Peter im Juni 1918 formulierte, nachdem der Nationalrat sein ursprüngliches Postulat vom März nicht mehr behandeln konnte.

231 Vgl. Aus der Bundesversammlung, in: Berner Intelligenzblatt, 28. März 1918; BP, Motion de Meuron, 25. März 1918.

232 Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Sommer-Tagung 1918, S. 16; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 808.

233 Vgl. Huber, Handels- und Gewerbefreiheit, S. 37 f.

234 Zum Entstehungsprozess der Neutralitätsberichte waren nur noch vom SMD Dokumente auffindbar, die allerdings wertvolle Einblicke in die notrechtliche Tätigkeit der Militärbehörden bieten, vgl. beispielsweise BAR, E22#1000/134#818*, Emil Sonderegger, Berichterstattung über ausserordentliche Massnahmen, 9. August 1917.

235 Vgl. BP, Postulate Peter und de Meuron, 17. Juni 1918.

236 BAR, E7800#1000/1961#1885*, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, An das Eidgenössische Ernährungsamt, 27. September 1918.

237 BAR, E22#1000/134#810*, Schweizerisches Militärdepartement, An den schweiz. BRat., 26. Juni 1918.

238 Zum Verhältnis zwischen Wille und dem Parlament vgl. Röthlisberger, Standort, S. 104; Stämpfli, General, S. 424.

239 BAR, E2001B#1000/1503#1*, Ulrich Wille, An Bundespräsident Calonder, 15. April 1918.

240 Ebd.

241 Vgl, BP, Postulate Peter und de Meuron, 28. Juni 1918; BP, XI. Neutralitätsbericht, 15. Oktober 1918; BP, Postulate de Meuron und Peter betr. ausserordentl. Vollmachten, 26. November 1918.

242 Vgl. BP, Motion de Meuron und Postulat Peter (Beschränkung der Vollmachten), 18. Dezember 1918.

243 BAR, E22#1000/134#814*, Schweizerisches Justiz- und Polizeidepartement, An die Departemente, 16. Januar 1919; vgl. BAR, E22#1000/134#814*, Schweizerisches Justiz- und Polizeidepartement, Noterlasse des Bundesrates und seiner Departemente, Januar 1919. Laut Aussage von Marc Peter wurde die Liste den Neutralitätskommissionen gezeigt, danach aber vom Bundesrat unter Verschluss gehalten, vgl. ABB Nationalrat 1919, S. 140.

244 BAR, E22#1000/134#814*, Eduard Müller, An die Departemente, September 1918.

zurück

245 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 721.
246 Antworten waren nur noch vom SMD (BAR, E22#1000/134#814*) sowie teilweise von EPD (BAR, E2001B#1000/1503#1*); EVD (BAR, E7350#1000/1104#65*, E7800#1000/1961#1885*) auffindbar, zeigen aber, dass sich eine grosse Zahl nicht publizierter oder verzeichneter Noterlasse auf die Vollmachten stützte. Vgl. beispielsweise BAR, E22#1000/134#814*, Kommissariatsabteilung Armeestab, Zusammenstellung derjenigen Noterlasse, welche in der Zusammenstellung des Militärdepartementes nicht aufgeführt sind, September 1918.
247 Vgl. BAR, E2001B#1000/1503#1*, Julius Goebel, Increase and Development of Executive Power in the United States 1914–1918, etwa Juni 1918. Zum Verfasser vgl. Smith, Goebel, S. 1372 f. Der «Trading with the Enemy Act» und der «Espionage Act» wurden dem EPD vom in Bern stationierten US-Diplomaten und späteren CIA-Direktor Allen Dulles ausgehändigt, vgl. BAR, E2001B#1000/1503#1*, Allen Dulles, An Charles Lardy, 1. Juni 1918.
248 Vgl. BAR, E2001B#1000/1503#1*, Eidgenössisches Politisches Departement, An den Bundesrat, September 1918.
249 BAR, E2001B#1000/1503#1*, Eidgenössisches Politisches Departement, An die schweizerische Gesandtschaft in Washington, 20. Juli 1918. Im Januar 1919 gab das EPD seinerseits dem Vertreter Schwedens in Bern eine kurze Auskunft über die Tätigkeiten der Neutralitätskommission, vgl. BAR, E2001B#1000/1503#1*, Eidgenössisches Politisches Departement, An Patrick Adlercreutz, 21. Januar 1919.
250 BAR, E2001B#1000/1503#1*, Eidgenössisches Politisches Departement, Bericht des Politischen Departementes betreffend die Vollmachten, 25. Juli 1918.
251 BAR, E7800#1000/1961#1885*, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Uebersicht der in die schweizerische Gesetzsammlung aufgenommenen kriegswirtschaftlichen Massnahmen der Bundesbehörden, 1918–1921. An anderer Stelle war ein drittes, ebenfalls Cicero zugeschriebenes Zitat von Hand ins Verzeichnis geschrieben worden: «Silent leges inter arma» – «Wenn die Waffen sprechen, schweigen die Gesetze».
252 Vgl. Sei hilfreich Deinem Nächsten! – Das Vaterland darf jedes Opfer fordern!, in: Historische Bildpostkarten, www.bildpostkarten.uni-osnabrueck.de/displayimage.php?pos=-7518; Aufruf!, in: Bildarchiv Austria, www.bildarchivaustria.at/Pages/ImageDetail.aspx?p_iBildID=14293366.
253 BAR, E7800#1000/1961#1885*, Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement, An das Schweizerische Justiz- und Polizeidepartement, Oktober 1918.
254 Dies waren auch die Bereiche, in denen der Bundesrat an seinen Vollmachten festhalten wollte, vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 71.
255 Vgl. Sprecher, Generalstabschef, S. 482 f.
256 Zeller, Ruhe, S. 103; vgl. Müller, Sicherheit, S. 238 f.
257 Vgl. Müller, Sicherheit, S. 240; Rapold, Bewährung, S. 376; Engel, Festseuche, S. 26 f.; Gast, Kontrolle, S. 123 f.; Greminger, Ordnungstruppen, S. 87. Im Gegensatz zum OAK setzte auch die «Landesstreik-Kommission» ihre Arbeit fort, vgl. Zeller, Ruhe, S. 84. Zu den turbulenten Jahren nach dem Ersten Weltkrieg vgl. Gerwarth, End, S. 304; Gatrell, War, S. 562; Diner, Jahrhundert, S. 79; Cabanes, Aftermath, S. 186; Greminger, Ordnungstruppen, S. 37; Leonhard, Büchse der Pandora, S. 939; Gerwarth, Violence, S. 660; Tooze, Deluge, S. 353 f.; Maier, Recasting, S. 3 f.; Bessel, Revolution, S. 134 f.
258 BAR, E1005#1000/16#5*, Geheime Bundesratsprotokolle, Vollmachten an die Heereseinheitskommandanten, 7. Dezember 1918; vgl. BAR, E21#1000/131#11889*, Felix Calonder, Vollmacht und Auftrag für die Kommandanten der Heereseinheiten und ihre Unterführer, 9. Dezember 1918; Zeller, Ruhe, S. 105; Greminger, Ordnungstruppen, S. 71. Parallel wurden die Befugnisse der Platzkommandanten bei Ordnungsdiensteinsätzen weiter ausgebaut, vgl. Zeller, Ruhe, S. 90 f.; BAR, E21#1000/131#11900*, Camille Decoppet, Befehl für den Ordnungsdienst, 27. Februar 1919.
259 Vgl. BP, Zweite Verordnung betr. Massnahmen gegen die Gefährdung & Störung der innern Sicherheit der Eidgenossenschaft, 7. Januar 1919; Zeller, Ruhe, S. 88 f.; Greminger, Ordnungstruppen, S. 64.

zurück

260 VO betr. die Gefährdung der militärischen Ordnung, 4. März 1919 (AS 35/170); vgl. BAR, E21#1000/131#10056*, Ulrich Wille, An Bundesrat Decoppet, 4. November 1918; Bretscher, Wandlungen, S. 135; Bonjour, Neutralität, Bd. 2, S. 266; Gautschi, Landesstreik, S. 82; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 297 f.; Greter, Militärpolitik, S. 368. Zur Entstehung der Verordnung vgl. Zeller, Ruhe, S. 93 f.

261 Vgl. BRB betr. Verbot der Einfuhr von Kriegsgerät, 26. November 1918 (AS 34/1197); BRB betr. Verbot der Einfuhr von Sprengstoffen und Zündmitteln, 7. Dezember 1918 (AS 34/1217); Greminger, Ordnungstruppen, S. 86. Anfang 1919 sprach sich das SMD explizit gegen die Aufhebung des Einfuhrverbots aus, «da es auf Grund revolutionärer Umtriebe erlassen wurde, die sich wiederholen könnten», BAR, E22#1000/134#814*, Schweizerisches Militärdepartement, An das Justiz- und Polizeidepartement, 4. Februar 1919.

262 BRB betr. Verbot des Handels mit Ordonnanzmunition und betr. Verbot der Anlage von Munitionsvorräten, 24. Januar 1919 (AS 35/69).

263 Vgl. VO betr. den Besitz, die Aufbewahrung und den Verkehr mit Sprengmaterial (Sprengstoffen und Zündmitteln), 20. Mai 1919 (AS 35/322).

264 12. Neutralitätsbericht, S. 144; vgl. BRB betr. das Verbot der Einfuhr und Ausfuhr von russischem Papiergeld, sowie der Einfuhr von russischen Wertpapieren, 7. März 1919 (AS 35/183); BRB betr. das Verbot der Einfuhr von österreichisch-ungarischem Papiergeld, 7. März 1919 (AS 35/181).

265 Vgl. BRB betr. die Organisation der Bewachungstruppe, 7. Januar 1919 (AS 35/5).

266 12. Neutralitätsbericht, S. 130; vgl. Gast, Kontrolle, S. 124; Thürer, Verband, S. 359; Richter, Bewachungstruppe, S. 82; Müller, Sicherheit, S. 241 f.

267 VO betr. die Organisation der Heerespolizei, 15. November 1918 (AS 34/1177); vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 4, S. 898; Beutler, Staatsschutz, S. 65; Wille/Sprecher, Bericht, S. 399 f.

268 Vgl. 12. Neutralitätsbericht, S. 132; Rapold, Bewährung, S. 381.

269 Vgl. Zur Totalrevision der Bundesverfassung, in: NZZ, 22. Dezember 1918, 1. Sonntagsausgabe; Feinstein/Temin/Toniolo, Economy, S. 20–25.

270 Vgl. Eidgenössisches statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch 1919, S. 282 f.; Geering, Wirtschaftsjahr, S. 7; Rossfeld/Straumann, Fronten, S. 46 f.; Müller/Woitek/Hiestand, Wohlstand, S. 133; Casanova, Maschinenindustrie, S. 297; Sieveking, Kriegswirtschaft, S. 123; Jöhr, Kreditanstalt, S. 245 f.; Bolliger, Arbeiterbewegung, S. 148; Teuscher, Arbeitslosenunterstützung, S. 39; Schmid, Wirtschaft, S. 53. Zur im Frühjahr 1921 folgenden «Nachkriegskrise» vgl. Tanner, Geschichte, S. 172 f.

271 Stucki-Harger, Finanzjahr, S. 36; vgl. Siegenthaler, Entscheidungshorizonte, S. 420; Mattioli, Demokratie, S. 111 f.; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 117; Jost, Bedrohung, S. 770 f.; Tooze, Deluge, S. 232. Als Beispiel mag die Wahrnehmung Traugott Geerings im Sommer 1919 dienen, der neben einem Zerfall der politischen und wirtschaftlichen Ordnung auch den Verlust von Arbeitsmoral und Pflichtbewusstsein sowie die «Gewöhnung der Massen an den Staatszuschuss als öffentliche Pflicht» konstatierte, Geering, Wirtschaftsjahr, S. 12.

272 Vgl. Ruoss, Geldpolitik, S. 39.

273 12. Neutralitätsbericht, S. 172.

274 Ebd., S. 193.

275 Vgl. Brot- und Mehlrationierung, 24. Januar 1919 (AS 35/75).

276 BRB betr. Einführung des fünften eingeschränkten Fahrplanes, 22. November 1918 (AS 34/1185); vgl. BRB betr. die Wiederaufnahme des Personenverkehrs auf den mit Dampf betriebenen Eisenbahnstrecken an Sonn- und allgemeinen Feiertagen, 22. April 1919 (AS 35/286).

277 12. Neutralitätsbericht, S. 231; vgl. BRB betr. fleischlose Tage und Einschränkung des Fleischverbrauches, 4. März 1919 (AS 35/173); vgl. BRB betr. weitere Einschränkungen des Fleischgenusses und der Schlachtungen, 29. März 1919 (AS 35/241); Verbot der Schlachtungen zum Zwecke der Herstellung von Fleischkonserven und Dauerwürsten, 31. März 1919 (AS 35/246); BRB betr. weitere Einschränkungen des Fleischgenusses und der Schlachtungen, 25. April 1919 (AS 35/293).

278 Vgl. BP, Fleischkarte, 23. November 1918; 11. Neutralitätsbericht, S. 307; Käppeli/Riesen, Lebensmittelversorgung, S. 66 f.

279 Vgl. BRB betr. die Versorgung des Landes mit Sodaprodukten, 25. Februar 1919 (AS 35/165);

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 2, S. 93 f.
280 Vgl. Anm. 68, S. 373.
281 Vgl. BRB betr. die Fürsorge bei Arbeitslosigkeit in industriellen und gewerblichen Betrieben, 5. August 1918 (AS 34/805); BRB betr. die Fürsorge bei Arbeitslosigkeit von Angestellten, 14. März 1919 (AS 35/212); Nef, Fürsorgemassnahmen, S. 205; Nicolò, Sozialpolitik, S. 86; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 5, S. 583 f.
282 Vgl. BRB betr. die Fürsorge bei Arbeitslosigkeit von Angestellten und Arbeitern der eidgenössischen Verwaltungen und Betriebe, 15. April 1919 (AS 35/263); Teuscher, Arbeitslosenunterstützung, S. 56.
283 12. Neutralitätsbericht, S. 247; vgl. BRB betr. Ergänzung des Art. 1 des BRB über die Abgabe von Kartoffeln an Personen mit bescheidenem Einkommen, 21. Dezember 1918 (AS 34/1235); Ausführungsvorschriften des Ernährungsamtes für die eidgenössische Notstandsaktion auf Grund der BRB vom 18., 23., 29. Oktober und 21. Dezember 1918 über die Abgabe von Brot und Konsummilch, Kartoffeln und Brennmaterialien zu ermässigtem Preise an Personen mit bescheidenem Einkommen, 21. Dezember 1918 (AS 34/1237); BRB betr. Ergänzung des Art. 1 des BRB über die Leistung von Bundesbeiträgen zur Verbilligung von Hausbrandkohlen und Kochgas an Notstandsberechtigte, 21. Dezember 1918 (AS 34/1236).
284 Vgl. BP, Unterstützung arbeitsloser Auslandschweizer, 31. März 1919; Arbeitslosenfürsorge, 5. April 1919 (BBl. 1919/IV/311); 12. Neutralitätsbericht, S. 188; BRB betr. Förderung der Hochbautätigkeit, 23. Mai 1919 (AS 35/335); BRB betr. die Behebung der Arbeitslosigkeit durch verschiedene Arbeiten, 23. Mai 1919 (AS 35/338).
285 BP, Arbeitslosenfürsorge, 18. Februar 1919; vgl. BRB betr. die Errichtung eines eidgenössischen Amtes für Arbeitslosenfürsorge, 21. März 1919 (AS 35/223).
286 BRB betr. die Fürsorge bei Arbeitslosigkeit von Angestellten, 14. März 1919 (AS 35/212); vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 5, S. 552; Teuscher, Arbeitslosenunterstützung, S. 62; Zimmermann, Klassenkampf, S. 265. Per Beschluss vom 29. Oktober 1919 gab der Bundesrat der Arbeitslosenunterstützung eine breitere, bis 1924 wirksame Grundlage und verpflichtete die Kantone zur Schaffung von Zentralstellen für die Arbeitsvermittlung, vgl. Gast, Kontrolle, S. 206 f.; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 5, S. 587 und 604.
287 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 584; Jost, Zahlen, S. 62; Kübler, Integration, S. 79; Grimm, Landesgeschichte, S. 42; Kury, Fremde, S. 107; Tanner, Tatsachenblick, S. 105; Greyerz, Bundesstaat, S. 1170 f.
288 Vgl. Weber, Amerikanische Verheissung, S. 239; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 312.
289 12. Neutralitätsbericht, S. 214.
290 Vgl. BRB betr. Aufhebung der VO vom 2. Juli 1915 über die Beschimpfung fremder Völker, Staatsoberhäupter oder Regierungen und betr. Abänderung des BRB vom 27. Juli 1915 über die Presskontrolle während der Kriegswirren, 2. Dezember 1918 (AS 34/1211); BRB betr. Aufhebung der politischen Presskontrolle, 1. Februar 1919 (AS 35/93).
291 12. Neutralitätsbericht, S. 122; vgl. BRB betr. Aufhebung von Noterlassen, 31. März 1919 (AS 35/248). Von der Aufhebung der Noterlasse waren darauf gestützte Strafverfahren explizit ausgeschlossen. Sie liefen auch in der Nachkriegszeit weiter, vgl. etwa BRB betr. den Handel mit Altpapier, sowie mit Papier- und Pappeabfällen, 27. Januar 1919 (AS 35/65).
292 12. Neutralitätsbericht, S. 214.
293 Ebd., S. 194.
294 Ebd., S. 214.
295 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 709.
296 Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, Bd. 1, S. 2.
297 Vgl. 12. Neutralitätsbericht, S. 232 f.
298 Vgl. etwa 11. Neutralitätsbericht, S. 188.
299 12. Neutralitätsbericht, S. 212.
300 K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die zur Zeit geltenden, auf den ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates beruhenden Bestimmungen, 23. Mai 1919

(BBl. 1919/III/461); vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 721.

301 BAR, E4321A#1990/271#39*, Liste II der Noterlasse (rosa), 1947.

302 Vgl. Germann, Aufkleben, S. 116; zum Abbau der Vollmachten nach dem Zweiten Weltkrieg Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 780; Küffer, Notrecht, S. 174; Reich, Demokratie, S. 263; Casanova, Diktatur, S. 155 f.; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 296 f.

303 Diese machten mit 1447 Noterlassen bereits fast 90 Prozent sämtlicher Noterlasse aus.

304 Vgl. hierzu den Abschnitt des EVD im 12. Neutralitätsbericht, S. 169–226, der mehr als ein Drittel des gesamten Dokuments ausmacht.

305 8. Neutralitätsbericht, S. 87.

306 Vgl. ebd., S. 105 f.

307 Vgl. BB betr. Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 3. April 1919 (AS 35/255).

308 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 711.

309 Ebd., S. 712.

310 Ebd., S. 713.

311 Ebd., S. 715 f.

312 Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 671.

313 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Motion de Meuron und das Postulat Peter, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 716.

314 Ebd., S. 717.

315 Ebd.

316 Schliesslich vorgelegt mit K des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die zur Zeit geltenden, auf den ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates beruhenden Bestimmungen, 23. Mai 1919 (BBl. 1919/III/461).

317 Entwurf zum Bundesbeschluss betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, in: BBl. 70, Bd. V (1918), S. 724.

318 Vgl. BP, Postulate de Meuron und Peter betr. ausserordentliche Vollmachten, 22. November 1918; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 810.

319 Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 671.

320 Conseil national, in: Gazette de Lausanne, 21. Dezember 1918; vgl. Uebersicht der Verhandlungen, Ordentliche Winter-Tagung 1918, S. 18–20; Postulats des libéraux bâlois, in: Journal de Genève, 20. Dezember 1918.

321 Vgl. M. Ador à Genève, in: Gazette de Lausanne, 23. Dezember 1918.

322 ABB Nationalrat 1919, S. 126 f.; vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 811.

323 Im Juni 1919 wurde von Genfer Freisinnigen noch einmal ein Versuch der Aufhebung der Vollmachten durch ein Plebiszit unternommen, der allerdings über die Unterschriftensammlung nicht hinauskam, vgl. hierzu BAR, E4110A#1000/1804#94*, Comité de l'initiative contre les pleins pouvoirs dictatoriaux, A Monsieur le Président du Département Fédéral de Justice et Police, 16. Juni 1919; Une initiative maladroite, in: Journal de Genève, 8. Juni 1919.

324 ABB Nationalrat 1919, S. 141.

325 Ebd., S. 135.

326 Ebd., S. 149.

327 Ebd., S. 150.

328 Ebd., S. 151. Dem entgegengestellt wurde, dass auch Frankreich, Grossbritannien und die USA während des Kriegs und bereits das antike Rom auf notrechtliche Politik zurückgegriffen hätten, vgl. ABB Ständerat 1919, S. 155.

329 Eine Ausnahme stellte der Berner Gewerkschafter August Huggler dar, der durch ein Festhalten am Ausnahmezustand eine Untergrabung der demokratischen Kultur und die Bestätigung der bürgerlichen Wirtschaftspolitik befürchtete, vgl. ABB Nationalrat 1919, S. 195.

330 ABB Nationalrat 1919, S. 149.

331 Ebd., S. 154 f.

332 Ebd., S. 142. Graber hatte bereits nach Arthur Hoffmanns Rücktritt 1917 ein Postulat zur Auf-

hebung der Vollmachten im Nationalrat eingereicht, das allerdings abgelehnt wurde, vgl. hierzu Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 807.

333 ABB Ständerat 1919, S. 165.

334 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 811 f.; ABB Ständerat 1919, S. 157 f.

335 ABB Ständerat 1919, S. 154.

336 Vgl. BP, Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 27. Januar 1919.

337 Vgl. insbesondere die sehr unterschiedlichen Stellungnahmen von Müller, Schulthess und Ador in ABB Nationalrat 1919, S. 159 und 184; ABB Ständerat 1919, S. 170 und 177.

338 Vgl. BB betr. Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 3. April 1919 (AS 35/255); ABB Ständerat 1919, S. 188; ABB Nationalrat 1919, S. 405.

339 Vgl. ABB Nationalrat 1919, S. 189.

340 ABB Nationalrat 1919, S. 187. Den letzten Versuch, unter Umgehung der parlamentarischen Blockade zur vollständigen Aufhebung der Vollmachten zu gelangen, unternahm am 25. März 1919 der Grosse Rat des Kantons Genf mit einem Antrag an die Bundesversammlung nach Artikel 93 der Verfassung. Da die Meinungen zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits gemacht waren, blieb er chancenlos, vgl. ABB Nationalrat 1919, S. 397.

341 Vgl. BB betr. Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 3. April 1919 (AS 35/255).

342 BAR, E22#1000/134#818*, Bundesbeschluss betreffend Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 3. April 1919; vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 672.

343 Wohl um ähnliche Konflikte zu verhindern, war dieses Vetorecht von Beginn weg im Vollmachtenregime des Zweiten Weltkriegs vorgesehen, vgl. BB über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität vom 30. August 1939, in: Schweizerische Bundeskanzlei, Eidgenössische Gesetzsammlung 55 (1939), S. 770. Die Pflicht des Bundesrats zur Berichterstattung über neue «Massnahmen» beschränkte sich auf die Winter- und Sommersessionen.

344 ABB Ständerat 1919, S. 183.

345 Ebd., S. 157.

346 Der Bundesrat wurde verpflichtet, auf jede Session ein Verzeichnis aller geltenden Notverordnungen vorzulegen, damit die Bundesversammlung diejenigen bestimmen konnte, «deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt».

347 ABB Ständerat 1919, S. 187.

348 ABB Nationalrat 1919, S. 402. Zu diesem Urteil gelangten auch Zoller, Notverordnung, S. 7; Kuhn, Spuren, S. 205.

349 Vgl. Kley, Geschichte, S. 52.

350 Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 675; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 494; Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 708; zum politischen Hintergrund Scherrer-Füllemanns Tanner, Geschichte, S. 36 f.; Schüepp, Diskussion, S. 13; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 5, S. 809; Gautschi, Landesstreik, S. 305. Für eine grundlegende Revision der Verfassung hatte sich Scherrer-Füllemann zusammen mit Carl Hilty bereits vor dem Krieg ausgesprochen, vgl. Schüepp, Diskussion, S. 13 f.; Hilty, Legislaturperiode, S. 5.

351 Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Winter-Tagung 1918, S. 13.

352 Vgl. Hodel, Ausnahmegesetze, S. 283; Kley, Geschichte, S. 119; Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 117.

353 So Robert Grimm während der Landesstreikdebatte im Nationalrat, ABB Nationalrat 1918, S. 418. Für den Hinweis danke ich Roman Rossfeld.

354 Vgl. Ragaz, Neue Schweiz, S. 11 und in Bezug auf die Vollmachten des Bundesrats S. 54. Vgl. zudem Mattioli, Demokratie, S. 112; Ernst/Wigger, Einleitung, S. 7 f.; Hardmeier, Frauenstimmrechtsbewegung, S. 188 f.

355 Zitiert in Neidhart, Politik, S. 88. Welti hatte diese Forderung in der NZZ bereits vor 1914 und im Kriegsverlauf wiederholt gestellt, vgl. Gisi, Jahresbericht, S. 449; Schüepp, Diskussion, S. 13.

356 Steinmann, Zeit, S. 295 f.; vgl. Wigger, Zukunftserwartungen, S. 180 f.; Ernst/Wigger, Innovation, S. 162.

357 Vgl. Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Winter-Tagung 1919, S. 17 f.; Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 692; Gautschi, Landesstreik, S. 272; Mattioli, Demokratie, S. 113.

zurück

358 Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Winter-Tagung 1919, S. 17; vgl. Kaiser, Musy, S. 71 f.; Stadler, Totalrevision, S. 79.
359 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 495.
360 Vgl. ABB Nationalrat 1919, S. 251. Frauenvereine unterstützten die Motion Scherrer-Füllemann deshalb, vgl. Hardmeier, Frauenstimmrechtsbewegung, S. 195 f.; Escher, Frauenbewegung, S. 249.
361 ABB Ständerat 1919, S. 24.
362 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 495; vgl. BAR, E2001B#1000/1501#34*, Eduard Leupold, Bericht betreffend die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung, 28. November 1918.
363 Vgl. ABB Nationalrat 1918, S. 481–488; ABB Nationalrat 1919, S. 224–295; ABB Ständerat 1919, S. 1–32; Neidhart, Politik, S. 112; Die Motion Usteri im Ständerat, in: NZZ, 30. Januar 1919, Erstes Abendblatt.
364 Vgl. BP, Revision der Bundesverfassung, 22. Juli 1919.
365 Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 1, S. 498; vgl. Zur Revision der Bundesverfassung, in: NZZ, 16. August 1919, Erstes Morgenblatt.
366 Vgl. Brassel-Moser, Dissonanzen, S. 124 f.; Jost, Avantgarde, S. 78; Ernst/Wigger, Einleitung, S. 12 f.; Wigger, Krieg, S. 221.
367 Vgl. Geschäftsbericht 1946, S. 8; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 677; Kley, Einleitung, S. 14; Horber, Politik, S. 206 f. Zur «Schubladisierung» vgl. Kley, Stampa, S. 282; Lezzi, Arbeiterbewegung, S. 271; Zimmermann, Klassenkampf, S. 184. Einen weiteren Anlauf zur Totalrevision der Bundesverfassung unternahm die «Frontenbewegung» in den Dreissigerjahren, vgl. hierzu Tanner, Geschichte, S. 223; Kley, Geschichte, S. 165 f.; Stadler, Totalrevision, S. 101.
368 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 813 f. und 825 f.; Marti, Verordnungsrecht, S. 31.
369 12. Neutralitätsbericht, S. 122.
370 Vgl. BP, Gegenstandsloserklärung und Aufhebung von Noterlassen, 1. Oktober 1920.
371 Uebersicht der Verhandlungen, Fortsetzung der ordentlichen Sommersession 1920, S. 4 und vgl. S. 17.
372 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 814.
373 XV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 getroffenen Massnahmen, in: BBl. 72, Bd. IV (1920), S. 581.
374 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten, in: BBl. 73, Bd. III (1921), S. 221.
375 Diese bestanden hauptsächlich in einer anderen Formulierung in Bezug auf die Kompetenz zur Änderung der bestehenden Noterlasse, vgl. ABB Ständerat 1921, S. 348.
376 Vgl. XX. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914, 3. April 1919 und 19. Oktober 1921 getroffenen Massnahmen, in: BBl. 75, Bd. II (1923), S. 352.
377 BB betr. die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 19. Oktober 1921 (AS 37/741); vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 678; Giacometti, Verfassungsrechtsleben, S. 344; Zoller, Notverordnung, S. 8 f.; Rothenfluh, Notrecht, S. 31.
378 Vgl. BRB über Aufhebung des BRB vom 18. September 1916 betr. die eidg. Kriegsgewinnsteuer, 13. Februar 1933 (AS 49/71).
379 Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Bd. 2, S. 828; ABB Ständerat 1923, S. 149.
380 Vgl. BB über die Abänderung des BB vom 19. Oktober 1921 betr. die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, 2. Oktober 1923 (AS 39/292); Pestalozzi, Notgesetzgebung, S. 108; Geschäftsbericht 1924, S. 89.
381 Vgl. Geschäftsbericht 1945, S. 106 f.
382 Vgl. BRB betr. die Abänderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 in bezug auf den Umfang der Sicherung im Grundpfandrecht (Art. 818), 7. Juni 1920 (AS 36/309). Zur «bereinigten Sammlung» vgl. Germann, Aufkleben, S. 116 f.
383 Vgl. BRB betr. Aufhebung des BRB über die Abänderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches in bezug auf den Umfang der Sicherung im Grundpfandrecht (Art. 818), in: Schweizerische Bundeskanzlei, Sammlung der eidgenössischen Gesetze (1952), S. 205; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 265.

Kapitel 7

1 Vgl. Kley, Macht, www.nzz.ch/mit-macht-durch-den-krieg-1.18534392.
2 Zitiert in Nauer/Bovet, Kriegszeit-Reden, S. 20. Im untersuchten Quellenmaterial handelte es sich hierbei um das erste Mal, dass ein Regierungsmitglied vom «Ausnahmezustand» sprach.
3 ABB Ständerat 1919, S. 187.
4 Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 787.
5 Den mehr als 1600 Noterlassen der Exekutive standen im Krieg nur rund 220 Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse gegenüber, vgl. Aubert, Bundesstaatsrecht, S. 733.
6 12. Neutralitätsbericht, S. 212; vgl. Rossiter, Dictatorship, S. 313 f.
7 Laur, Mitarbeit, S. 264.
8 Agamben, Ausnahmezustand, S. 14; vgl. Hobsbawm, Empire, S. 55.
9 Vgl. Stucki, Kriegswirtschaft, S. 267; Gast, Kontrolle, S. 43.
10 Labhart, Krieg, S. 205; vgl. Baumann, Bauernstand, S. 295.
11 Vgl. Meier, Lebensmittelmarkt, S. 28.
12 Vgl. hierzu die Dissertation von Sebastian Steiner im Sinergia-Forschungsprojekt. Sebastian Steiner: Unter Kriegsrecht. Die schweizerische Militärjustiz 1914–1921 (Die Schweiz im Ersten Weltkrieg, Bd. 4), Zürich 2018.
13 Ernst, Krise, S. 226; vgl. Neidhart, Plebiszit, S. 205.
14 Vgl. Gautschi, Landesstreik, S. 377; Gruner, Einbau, S. 77; Neidhart, Plebiszit, S. 202; Linder, Entwicklung, S. 289; Tanner, Geschichte, S. 233 f. Verfassungsrechtlich institutionalisiert wurden die Mitarbeit der Interessenverbände und die konjunkturpolitischen Interventionen des Bundes mit den neuen «Wirtschaftsartikeln» nach dem Zweiten Weltkrieg, vgl. hierzu Linder, Entwicklung, S. 286; Gruner, Wirtschaftsverbände, S. 130; Kley, Verfassungsgeschichte, S. 297; Tanner, Geschichte, S. 314 f.; Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 281–302.
15 Vgl. Zoller, Notverordnung, S. 121.
16 Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 674; Jost, Bedrohung, S. 738.
17 Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 823.
18 Vgl. Rossiter, Dictatorship, S. 8.
19 Vgl. Hobsbawm, Age of Empire, S. 332.
20 Rossiter, Dictatorship, S. 313 f.
21 Giacometti, Verfassungsrecht, S. 47; Burckhardt, Krisis, S. 425; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 767. Vgl. zudem Kley, Verfassungsgeschichte, S. 275; Reber, Notrecht, S. 9; Neidhart, Plebiszit, S. 231; Suter, Notrecht, S. 151 f.; Rothenfluh, Notrecht, S. 32 f.; Wackernagel, Staatsnotstand, S. 169 f. Bühler, Droit, S. 71; Marti, Verordnungsrecht, S. 32 f.
22 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Bundesbeschlüsse, www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_5_01.html; Tanner, Geschichte, S. 225 f.
23 Vgl. Marti, Verordnungsrecht, S. 39; Giacometti, Verfassungsrecht, S. 63.
24 BB über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, 14. Oktober 1933 (AS 49/811); vgl. Giacometti, Verfassungsrecht, S. 79.
25 Vgl. Marti, Verordnungsrecht, S. 37; Rothenfluh, Notrecht, S. 35 f.; Kull, Notrecht, S. 41; Tanner, Geschichte, S. 225; Jost, Bedrohung, S. 738 f.; Greyerz, Bundesstaat, S. 1193 f.; Casanova, Diktatur, S. 145 f.
26 Schulthess, Lebensfragen, S. 9; vgl. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 271; Gruner, Wirtschaftspolitik, S. 57; Böschenstein, Bundesrat, S. 175 f.
27 Vgl. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 282; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 773; Casanova, Diktatur, S. 149; Rothenfluh, Notrecht, S. 45 f.
28 Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 678; Rothenfluh, Notrecht, S. 52; Casanova, Diktatur, S. 154 f.; Reich, Demokratie, S. 132; Küffer, Kritik, S. 171; Linder, Entwicklung, S. 285; Tanner, Geschichte, S. 300 f. Die Dringlichkeitsklausel für Bundesbeschlüsse war bereits 1939 eingeschränkt worden, was das Parlament allerdings für das Vollmachtenregime des Zweiten Weltkriegs durch die Einführung eines «Notrechtsbeschlusses» umging, vgl. Rothenfluh, Notrecht, S. 45.
29 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die wirtschaftlichen Notmassnahmen vom 12. November 1935, in: BBl. 87, Bd. II (1935), S. 547.

30 Vgl. Küffer, Kritik, S. 11; differenzierend Tanner, Geschichte, S. 559 f.; Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 823; Casanova, Diktatur, S. 197 f.; Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, S. 536 und 604 f. Vgl. dort auch S. 584 zu den notrechtlichen Instrumenten in der aktuellen Bundesverfassung, die nach wie vor keinen speziellen Notstandsartikel beinhaltet.

31 Vgl. Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, S. 605.

32 Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom 5. November 2008, in: BBl. 160 (2008), S. 8977.

33 Vgl. Kley, UBS-Rettung, S. 133; Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, S. 606 f. Die Autoren weisen darauf hin, dass es sich bei den genannten Verfassungsartikeln streng genommen nicht um Notrecht handelt, da sie nicht zum Bruch des Verfassungsrechts berechtigen.

34 Vgl. Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, S. 607; Kiener, Notrecht, S. 471 f.; Kley, UBS-Rettung, S. 137.

8 Anhang

8.1 Abkürzungen

AB	Ausführungsbestimmung
ABB	Amtliches stenographisches Bülletin der schweizerischen Bundesversammlung
AV	Ausführungsvorschriften
AKK	Armeekriegskommissariat
AIK	Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BB	Bundesbeschluss
BBl.	Schweizerisches Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
BP	Beschlussprotokolle des Bundesrats
BRB	Bundesratsbeschluss
DORA	Defence of the Realm Act
DP	Demokratische Partei
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EEA	Eidgenössisches Ernährungsamt
EFA	Eidgenössisches Fürsorgeamt
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
EPKK	Eidgenössische Presskontrollkommission
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FERO	Zentralstelle für den Ein- und Ausfuhrtransport
FZD	Finanz- und Zolldepartement
GSK	Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen
HSSO	Historical Statistics of Switzerland Online
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
JPD	Justiz- und Polizeidepartement
K	Kreisschreiben
KK	Katholisch-Konservative
KTA	Kriegstechnische Abteilung des SMD
LPS	Liberale Partei der Schweiz
MO	Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAK	Oltener Aktionskomitee
OHL	Oberste Heeresleitung
OKK	Oberkriegskommissariat
PED	Post- und Eisenbahndepartement

SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBZ	Schweizerische Baumwollzentrale
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein/Vorort
SMD	Schweizerisches Militärdepartement
SNB	Schweizerische Nationalbank
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SSS	Société suisse de surveillance économique
STS	Schweizerische Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs
StALU	Staatsarchiv Luzern
SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv
SZV	Schweizerischer Zeitungsverlegerverein
V	Departementsverfügung
VO	Bundesratsverordnung
VSK	Verband schweizerischer Konsumvereine

8.2 Abbildungen

8.3 Grafiken

8.3 Tabellenverzeichnis

8.4 Daten zu den Grafiken im Text

Grafik 5: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 31. März 1916 nach Monaten und eidgenössischen Departementen

Departe-ment	1914 07	1914 08	1914 09	1914 10	1914 11	1914 12	1915 01	1915 02	1915 03	1915 04	1915 05	1915 06	1915 07	1915 08	1915 09	1915 10	1915 11	1915 12	1916 01	1916 02	1916 03	**Sum-me**
EDI		1		2									1									**4**
EPD		6	2	2			1	3	3	2		1	5	2		2	2	2	1	1	3	**38**
EVD		7	2	2	3	2	1	1	2	1	1		1	4	1	1	8	2	1	5	8	**53**
FZD	1	7	5	3		1	3	1	2	1		4	2					4	2	2	2	**40**
JPD		9	6	1	2	2			1	1		1	1		1	1	3			3	1	**33**
PED		1	3	1	3	1			1		1			1			2	4		5	1	**24**
SMD	1	21	7	3	8	8	3	4	5	4		3	5	8	2	5	6	6	2	12	7	**120**
Summe	2	52	25	14	16	14	8	9	14	9	2	9	15	15	4	9	21	18	6	28	22	**312**

Grafik 7: Neue Noterlasse zwischen dem 1. April 1916 und dem 30. Juni 1917 nach Monaten und eidgenössischen Departementen

Departe-ment	1916 04	1916 05	1916 06	1916 07	1916 08	1916 09	1916 10	1916 11	1916 12	1917 01	1917 02	1917 03	1917 04	1917 05	1917 06	**Summe**
EDI				1			3			1	2	1	2	1	4	**15**
EPD	5	1	4	3	2	4	7	4	6	6	3	6	2	4	3	**60**
EVD	7	1	3	6	8	8	7	9	8	3	6	7	12	12	16	**113**
FZD			1	1	3	1		4	2	1	6	1	1	1	4	**26**
JPD	1	1	3	1	3		1	2	2	1		1	1	1	2	**20**
PED	1	1	1	1		1		1		1	3		1			**11**
SMD	5	9	3	3	11	9	8	4	5	8	17	3	9	14	7	**115**
Summe	19	13	15	16	27	23	26	24	23	21	37	19	28	33	36	**360**

zurück

Grafik 8: Durch Noterlasse festgesetzte Höchst- und Verkaufspreise ausgewählter Produkte (in Franken) und durchschnittliche monatliche «Lebenshaltungskosten» für eine Familie mit fünf Mitgliedern nach Berechnungen der Liga für die Verbilligung der Lebenshaltung (Dezember 1915 = 100), 1916/17

	Leichtbenzin Detail 100 l	**Butter 1. Qualität 10 kg 250–1000 g**	**Formeisen 100 kg**	**Vollmehl 100 kg**	**Ruhr-Industriekohle 1 t**	**Maiskorn 100 kg**	**Raffinierter Kristallzucker 100 kg**	**Lebenskosten indexiert**
1916/01		48.00		48.75		27.00	67.00	100.00
1916/02				52.50		28.00	90.00	
1916/03	65.00					35.00		102.65
1916/04								
1916/05		48.00		54.50		38.00	95.00	
1916/06	67.00							110.70
1916/07								
1916/08				54.50		38.00	95.00	
1916/09		48.00						114.09
1916/10								
1916/11	77.00							
1916/12		53.00		59.00		40.00		117.35
1917/01								
1917/02			57.00	65.25			105.00	
1917/03					66.50			125.32
1917/04			62.00			48.00		
1917/05								
1917/06	100.00				78.50			141.86
1917/07				73.50		56.00	128.00	
1917/08		59.00						
1917/09	144.00		81.50		110.50			152.44
1917/10		62.00						
1917/11								
1917/12	144.00	62.00	81.50	73.50	110.50	56.00	128.00	156.68

Grafik 10: Neue Noterlasse zwischen dem 1. Juli 1917 und dem 31. Oktober 1918 nach Monaten und eidgenössischen Departementen

Departement	1917 07	1917 8	1917 09	1917 10	1917 11	1917 12	1918 01	1918 02	1918 03	1918 04	1918 05	1918 06	1918 07	1918 08	1918 9	1918 10	Summe
EDI	5	2	5	3		1	3	1	4	2	2	4		1	3	2	**15**
EEA															3	21	**60**
EPD				1			1		1			1	1				**113**
EVD	15	19	25	24	25	18	27	18	20	22	25	25	14	30	19	21	**26**
FZD	2	1	1	3	2	2	2	3	2	1	2	3	6	5	1	5	**20**
JPD		2		1	3	2	1	2	1		1	3	1	4		4	**11**
PED	2	1		3		1	3	2	2	3	2	1		2			**115**
SMD	9	13	16	16	14	10	13	12	5	4	10	5	8	9	4	5	**360**
Summe	33	38	47	51	44	34	50	38	35	32	42	42	30	51	30	58	**655**

Grafik 11: Nominale Staatsausgaben (indexiert 1913 = 100 Prozent), 1913–1920

	Schweiz	Deutschland	Italien	Österreich-Ungarn	Frankreich	Holland	Grossbritannien	USA	Russland
1913	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1914	209	274	96	205	199	153	291	102	170
1915	274	758	185	330	413	219	812	104	346
1916	304	817	400	439	555	234	1145	100	535
1917	420	1513	689	538	697	303	1404	273	905
1918	500	1293	845		827	463	1343	1773	813
1919	527	1558	1063		606	367	868	2586	
1920	584	4125	887		555	403	619	889	

Grafik 12: Prozentualer Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, 1913–1920

	Schweiz	Spanien	Gross-britan-nien	USA	Italien	Däne-mark	Norwe-gen	Schwe-den	Frank-reich	Deutsch-land
1913	2,04	11,28	8,17	1,95	13,12	5,37	9,9	6,68	10	9,8
1914	4,55	11	24,58	2,12	23,74	4,39	6,41	6,94	22,3	23,9
1915	5,54	15,88	42,28	2,07	37,54	5,4	6,36	9,31	46,4	43,8
1916	4,92	11,42	68,42	1,6	39,95	4,91	4,08	7,79	47,2	50,3
1917	5,61	13,56	66,16	3,75	40,79	6,27	5,21	9,98	49,9	59
1918	5,52	9,88	52,51	18,97	36,61	7,74	9,94	18,18	53,5	50,1
1919	5,71	13,93	32,08	24,15	25,33	10,58	9,99	7,91		
1920	5,58	12,12	20,96	7,3	18,79	7,21	8,64	7,63		

Grafik 13: Bundesausgaben in Millionen Franken, 1913–1920

	Verwaltungs-rechnung	Mobilisations-kosten	Andere militärische Zwecke	Verbilligung der Lebens-haltung	Bekämpfung der Arbeits-losigkeit	Andere Hilfsaktionen	Neubauten
1913	105,8						
1914	101,3	108,9	7,5	0	0	0	3,4
1915	99,5	182,9	4,6	0	0	0	2,4
1916	110,1	206	4,2	0	0	0	1,6
1917	147,2	292,7	3	0	0	0	1,2
1918	170,7	286	66	0	0,7	0	4,2
1919	245,5	144,2	0,3	152,7	6	5,6	2,9
1920	276,9	114	74,8	107,6	17,2	25,1	2,2

 zurück

Grafik 16: Neue Noterlasse zwischen dem 1. November 1918 und dem 23. Mai 1919 nach Monaten und eidgenössischen Departementen

Departe-ment	**1918 11**	**1918 12**	**1919 01**	**1919 02**	**1919 03**	**1919 04**	**1919 05**	**Summe**
EDI	1	1	2	1	2		3	**10**
EEA	10	8	8	11	10	12	5	**64**
EPD		2		1				**3**
EVD	11	9	10	18	24	9	10	**91**
FZD	1	2	2	2	2	2		**11**
JPD	6	2	1		1	1	2	**13**
PED	2		1			3		**6**
SMD	7	3	7	6	3	3	5	**34**
Summe	38	27	31	39	42	30	25	**232**

Grafik 18: Neue Noterlasse zwischen dem 30. Juli 1914 und dem 23. Mai 1919 nach Jahren und eidgenössischen Departementen

	1914	**1915**	**1916**	**1917**	**1918**	**1919**
Sonstige	10	5	3	18	14	3
EDI	3	1	4	27	24	8
EEA					42	46
EPD	9	23	41	25	6	1
EVD	16	23	71	181	241	71
FZD	17	17	18	26	32	8
JPD	20	9	19	14	25	5
PED	9	9	12	12	17	5
SMD	47	50	80	136	85	24
Summe	131	137	248	439	486	171

9 Quellen und Literatur

9.1 Ungedruckte Quellen

Die vollständige Signatur und detaillierte Angaben zu den verwendeten Dossiers und Unterlagen befinden sich in den jeweiligen Anmerkungen.

Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)

E9#02	Finanzpolitik
E21#05	Sicherung der öffentlichen Ordnung
E22#2	Grundlagen der Eidgenossenschaft
E27#06	Stabsdienste, Dienstzweige, Hilfsdienste. Einsatz der Armee
E1004.1*	Bundesrat: Beschlussprotokolle
E1005#4	Protokolle des Bundesrates
E1301*	Nationalrat: Verhandlungsprotokolle
E1401*	Ständerat: Verhandlungsprotokolle
E2001B*	Abteilung für Auswärtiges: Zentrale Ablage
E2200.40-05*	Schweizerische Vertretung, London: Zentrale Ablage
E4110A*	Eidgenössische Justizabteilung: Zentrale Ablage
E4321A*	Bundesanwaltschaft: Rechtsdienst
E6302A*	Eidgenössische Steuerverwaltung: Wehropfer und Wehrsteuer
E6351B*	Oberzolldirektion: Zentrale Ablage
E7350*	Sekretariat des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements: Teilregistratur Kriegswirtschaft Erster Weltkrieg

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA)

HS 371 Privatarchiv Fritz Mangold

Staatsarchiv Luzern (StALU)

AKT 44 Polizeiwesen

9.2 Gedruckte Quellen und Literatur bis 1945

ANGELL, Norman. The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage. New York und London 1913.

ARIADNE. Warum für mich als Arbeiterfrau der Begriff «Vaterland» ein Trugbild ist. In: Die Vorkämpferin, Jg. 12, Nr. 1 (1917), S. 4 f.

ARMEEAUDITOR (Hg.). Sammlung von Entscheiden der Militärgerichte. Bern 1916.

AUER, Jakob. 25 Jahre Schweizerischer Zeitungsverlegerverein. In: Rietmann, Ernst et al. Das Buch der schweizerischen Zeitungsverleger. Zürich 1925, S. 1–104.

BAER, Fritz. Die schweizerischen Kriegs-Verordnungen 1914–1918. Bände 1–5. Zürich 1916–1919.

BACHI, Riccardo. L'Alimentazione e la politica annonaria in Italia. Bari und New Haven 1926.

BAKER, Charles. Government Control and Operation of Industry in Great Britain and the Unites States During the World War. New York 1921.

BATY, Thomas; MORGAN, John. War. It's Conduct and Legal Results. New York 1915.

BECKMANN, Max. Briefe, Bd. 1: 1899–1925. München 1993.

BERDAHL, Clarence. War Powers of the Executive in the United States. Urbana 1920.

BERICHT DES BUNDESRATES AN DIE BUNDESVERSAMMLUNG ÜBER DIE VON IHM AUF GRUND DES BUNDESBESCHLUSSES VOM 3. AUGUST 1914 GETROFFENEN MASSNAHMEN (= Neutralitätsbericht). In: Schweizerisches Bundesblatt, Jg. 66–71 (1914–1919).

BERICHT DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES AN DIE BUNDESVERSAMMLUNG ÜBER SEINE GESCHÄFTSFÜHRUNG (= Geschäftsbericht). Bern 1914–1945.

BERTHER, Florin. Die erste eidgenössische Kriegssteuer. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung, Jg. 22, Nr. 1 (1921), S. 4–7.

BETHMANN HOLLWEG, Theobald von. Reichstagsrede des Reichskanzlers, 4. August 1914. In: Niemeyer, Theodor; Strupp, Karl (Hg.). Politische Urkunden zur Vorgeschichte des Weltkrieges, Bd. III. München und Leipzig 1916, S. 725–728.

BEVERIDGE, William. British Food Control. London und New Haven 1928.

BLANKART, Charles. Die Devisenpolitik während des Weltkrieges (August 1914–November 1918). Eine finanzwirtschaftliche und nationalökonomische Studie über die von den kriegführenden Staaten getroffenen Massnahmen zum Schutze der nationalen Interessen auf dem Devisenmarkte. Zürich 1919.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar. Allgemeines Statsrecht, Bd. 2. München 1868.

BODENMANN, Hermann. Der Exporthandel der Schweiz während des Krieges. Wien 1921.

BOGART, Ernest. Direct and Indirect Costs of the Great World War. New York 1920.

BOLLIGER, Kurt. Der Kriegsbetrieb der Privatbahnen in der Schweiz. Zürich 1937.

BONJOUR, Félix. Souvenirs d'un journaliste, Bd. 2. Lausanne 1931.

BÖSCHENSTEIN, Hermann (Hg.). Bundesrat Karl Scheurer. Tagebücher 1914–1929. Bern 1971.

BOSCOVITS, Fritz. Die Flut der Verordnungen. In: Nebelspalter, Jg. 43, Heft 46 (1917), S. 9.

BRANDT, Paul. Grütliverein. In: Reichesberg, Naum (Hg.). Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 2. Bern 1903–1911, S. 451–458.

Bräuer, Karl. Kriegsgewinnsteuer. In: Elster, Ludwig; Weber, Adolf; Wieser, Friedrich (Hg.). Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 5. Jena 1923, S. 971–984.
Bretscher, Willy. Wandlungen der schweizerischen Sozialdemokratie 1914–1920. In: Bretscher, Willy; Steinmann, Ernst (Hg.). Die sozialistische Bewegung in der Schweiz 1948–1920. Bern 1923.
Broye, Eugène. La censure politique et militaire en Suisse pendant la guerre de 1914–1918. Paris und Neuenburg 1934.
Brügger, Friedrich. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Chur 1922.
Bücher, Karl. Die wirtschaftliche Interessenvertretung in der Schweiz. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 44 (1888), S. 346–382.
Bühler, Michael. Presse und Pressgesetzgebung. In: Reichesberg, Naum (Hg.). Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 3. Bern 1903–1911, S. 331–349.
Bulletin des lois de la République française. Paris 1914.
Burckhardt, Walther. Gedanken eines Neutralen. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 28 (1914), S. 1–20.
Burckhardt, Walther. Jahresbericht 1916/17. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 31 (1917), S. 429–664.
Burckhardt, Walther. Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Bern 1914.
Burckhardt, Walther. Die Konzentration der Staatsgewalt in den Händen der Bundesexekutive. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 13 (1916/17), S. 259–263.
Burckhardt, Walther. Die Krisis der Verfassung. In: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, Bd. 17 (1937–1938), S. 425–438.
Burckhardt, Walther. Protokoll der 52. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins, am 11. September 1916 in Olten, Hotel Aarhof. In: Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins (1916), S. 109–171.
Burckhardt, Walther. Schweizerisches Bundesrecht. Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Bde. 1–5. Frauenfeld 1930/31.
Burckhardt, Walther. Wandlungen des Prisenrechts im europäischen Kriege. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 30 (1916), S. 1–117.
Calonder, Felix. Die allgemeine Lage des Landes. Rede von Bundesrat Calonder am schweizerischen freisinnig-demokratischen Parteitag vom 24. November 1917 in Bern. Bern 1918.
Carnegie Endowment for International Peace (Hg.). Summary of Organization and Work 1911–1941. Washington 1941.
Casanova, Emilio. Die Entwicklung der schweizerischen Maschinenindustrie während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit 1914–1931. Lugano 1936.
Cook, Charles (Hg.). Defence of the Realm Manual. Revised to August 31st, 1918. London 1918.
D'Egville, Howard (Hg.). The Empire and the War. Summary of Emergency Legislation passed by the Parliaments of the Empire in Consequence of the War. London 1916.

DIEHL, Karl. Die dänische Kriegsgewinnsteuer vom Jahre 1915. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 105 (1915), S. 214–216.
DUBOIS, Paul. Neutralité morale. In: Bernoulli, Carl et al. Wir Schweizer, unsere Neutralität und der Krieg. Eine nationale Kundgebung. Zürich 1915.
DUMUR, Louis. Les deux Suisses. 1914–1917. Paris 1917.
EGGENSCHWYLER, Walter. Der Krieg, die Demokratie und die Herrscher von Morgen. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 12 (1915/16), S. 27–30.
EGLI, Albert. Die Getreideversorgung der Schweiz. Unter Berücksichtigung des Mannheimer Umschlagsplatzes. Zürich 1919.
EIDGENÖSSISCHE DRUCKSACHEN- UND MATERIALZENTRALE (Hg.). Uebersicht der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern 1914–1919.
EIDGENÖSSISCHE STAATSRECHNUNG. Bern 1914–1919.
EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (Hg.). Statistik der I. eidgenössischen Kriegssteuer. Bern 1920.
EIDGENÖSSISCHES ERNÄHRUNGSAMT. Massnahmen zur Sicherstellung der Brotversorgung der Schweiz. In: Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 35 (1921), S. 203–229.
EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES BUREAU (Hg.). Schweizerische Anbaustatistik vom Jahre 1917. Bern 1917.
EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES BUREAU (Hg.). Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bde. 23–45. Bern 1915–1936.
EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (Hg.). Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bd. I. Bern 1920.
EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (Hg.). Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bd. II: Sektion Chemie. Bern 1925.
FAIRLIE, John. British War Administration. New York 1919.
FAUCHERRE, Henry. Pflichten und Rechte des Konsumvereinsangestellten. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 25, Bd. 2 (1919), S. 97–102 und 135–145.
FAVRE, John. Le droit de nécessité de l'état. Étude de droit public fédéral. Lausanne 1937.
FEHLMANN, Hans. Der Schweizerische Bergbau während des Weltkrieges. Bern 1919.
FLEINER, Fritz. Beamtenstaat und Volksstaat. In: Laband, Paul et al. Festgabe für Otto Mayer. Zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern. Tübingen 1916, S. 31–57.
FLEINER, Fritz. Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1 (1907), S. 392–413.
FLEINER. Fritz. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.
FLORA, Peter et al. State, Economy, and Society in Western Europe 1815–1975. A Data Handbook in two Volumes, Bd. 1: The Growth of Mass Democracies and Welfare States. Frankfurt, London und Chicago 1983.
FREUDIGER, Hermann. Die Einkünfte des Bundes während der Jahre 1914–1918 auf Grund neuer Gesetze und Verordnungen. Weinfelden 1920.
FREY, Arthur. Die schweizerische Fleischpreispolitik während des Weltkrieges 1914–1918. Zürich 1922.

 zurück

FREY, Gustav. Die Rohstoffversorgung der Schweiz während des Krieges. Besonders in der Textil- und Metallindustrie. Aarau 1921.
FREY, Julius. Die finanzielle Kriegsbereitschaft der Schweiz. In: Raschers Jahrbuch, Bd. 1 (1910), S. 143–165.
FUETER, Eduard. Die Schweiz seit 1848. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Zürich und Leipzig 1928.
GARNER, James. International Law and the World War. London 1920.
GEERING, Traugott. Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkriegs. Basel 1928.
GEERING, Traugott. Das Wirtschaftsjahr 1918/19. In: Schweizerisches Finanz-Jahrbuch, Jg. 21 (1919), S. 1–17.
GEORGE, David Lloyd. War Memoirs of David Lloyd George, Bd. 1. London 1938.
GIACOMETTI, Zaccaria. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der schweizerischen Eidgenossenschaft. Das autoritäre Bundesstaatsrecht. In: Schindler, Dietrich et al. Festgabe Fritz Fleiner zum siebzigsten Geburtstag. Zürich 1937, S. 45–84.
GIACOMETTI, Zaccaria. Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914–1921. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 11 (1922), S. 313–350.
GISI, Johann. Jahresbericht 1915/16. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 30 (1917), S. 293–555.
GMÜR, Fritz et al. 50 Jahre Schweizerischer Postbeamten Verband. Chur 1943.
GOEBEL, Otto. Deutsche Rohstoffwirtschaft im Weltkrieg. Einschliesslich des Hindenburg-Programms. Stuttgart, Berlin und Leipzig 1930.
GRELLING, Richard. J'accuse! Von einem Deutschen. Lausanne 1915.
GRIMM, Robert. Geschichte der sozialistischen Ideen in der Schweiz. Zürich 1931.
GRIMM, Robert. Ein Kampftag im Nationalrat. In: Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste (Hg.). Robert Grimm. Revolutionär und Staatsmann. Zürich 1958, S. 52–70.
GRIMM, Robert. Revolution und Massenaktion. Bern 1919.
GRIMM, Robert. Wir müssen wagen! In: Neues Leben, Jg. 1 (1915), S. 65–70.
GRUMBACH, Salomon. Der Irrtum von Zimmerwald-Kiental. Bern 1916.
GYGAX, Paul. Die finanzielle Kriegsbereitschaft der Schweiz. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 28 (1915), S. 379–395.
GYGAX, Paul. Die Wirtschaftspolitik des Krieges. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 29 (1915), S. 181–218.
HEFTI, Jakob. Gedanken über staatsbürgerliche Erziehung und Staatspolitik. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 25, Bd. 2 (1919), S. 225–235 und 266–283.
HEISE, Karl. Entente-Freimaurerei und Weltkrieg. Ein Beitrag zur Historie des Weltkrieges und zum Verständnis der wahren Freimaurerei. Basel 1919.
HERZOG, Siegfried. Ueberführung der Industrie zur Friedensarbeit. Bern 1919.
HEUSLER, Andreas. Schweizerische Rechtsgesetzgebung des Jahres 1914. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 56 (1915), S. 325–420.
HEUSLER, Andreas. Schweizerische Rechtsgesetzgebung des Jahres 1917. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 60 (1919), S. 1–206.

Hafter, Ernst. Das eidgenössische militärische Kriegsstrafrecht. In: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Jg. 27 (1914), S. 235–253 und 317–346.
Hauser, Fritz. Kritischer Bericht über die neuere Literatur zur schweizerischen Finanzreform. In: Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jg. 52 (1916), S. 243–269.
Hilty, Carl. Bei dem Beginn einer neuen Legislaturperiode. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 23 (1909), S. 1–11.
Hilty, Carl. Fin de Siècle. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 13 (1899), S. 3–21.
Hilty, Carl. Jahresbericht 1893. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 8 (1893), S. 361–533.
Hilty, Carl. Jahresbericht 1907. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 21 (1907), S. 237–777.
Hilty, Carl. Jahresbericht 1909. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 23 (1909), S. 279–560.
Hirst, Francis. The Consequences of the War to Great Britain. London, Oxford und New Haven 1934.
His, Eduard. Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmassnahmen. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 58 (1917), S. 287–298.
His, Eduard; Stoos, Walter. Protokoll der 55. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins am 13. und 14. September 1920 im Rathaus zu Basel. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 61 (1920), S. 215a–274a.
Hoefliger, Walter. Die finanzielle Kriegsbereitschaft der schweizerischen Eidgenossenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Schweizerischen Nationalbank. Zürich 1914.
Hoerni, Robert. De l’état de nécessité en droit public fédéral suisse. Étude juridique sur les pleins pouvoirs. Genf 1917.
Hoffmann, Arthur. Aus der Rede von Bundesrat A. Hoffmann im Nationalrat. In: Huggenberger, Alfred et al. Dokumente aus der Zeit der Obersten-Affäre. Zürich 1916, S. 42–46.
Hohl, Robert. Die schweizerische Energiewirtschaft während des Weltkrieges 1914–1918. In: Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Bd. 85 (1939), S. 136–148.
Horber, Carl. Die schweizerische Politik. Zürich 1928.
Huber, Hans. Schwierigkeiten der Notrechtsgesetzgebung. In: Die Schweiz, Jg. 13 (1942), S. 39–48.
Huber, Hans. Die staatsrechtliche Stellung des Generals in der Schweiz. Versuch einer Geschichte und Darstellung. Aarau 1927.
Huber, Max. Denkwürdigkeiten 1907–1924. Zürich 1974.
Huber, Arthur. Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes. Bern 1925.
Huggler, August. Bericht der zentralen Notstandskommission der schweiz. Arbeiterschaft. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 6 (1914), S. 121–123.
Hulftegger, Otto. Der Schweizerische Handels- und Industrie-Verein 1870–1882. Zürich 1920.
Ilg, Konrad. Die schweizerischen Gewerkschaften in den letzten 25 Jahren. In: Mangold, Fritz et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum sieb-

zurück

zigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 487–503.

JAEGER, Carl. Kommentar zur Verordnung des Bundesrates betreffend Schutz der Hotelindustrie gegen Folgen des Krieges. (Vom 2. November 1915). Zürich 1915.

JAEGER, Carl. Die Kriegs-Bestimmungen (Kriegs-Novelle) zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. (Verordnung des Bundesrates vom 28. September 1914). Zürich 1914.

JÈZE, Gaston. L'Exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse). Paris 1917.

JÖHR, Adolf. Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall. Zürich 1912.

KÄPPELI, Josef. Unsere Lebensmittelversorgung im Kriegsfall. In: Mangold, Fritz et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 227–249.

KÄPPELI, Josef; RIESEN, Max. Die Lebensmittelversorgung der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkrieges von 1914 bis 1922. Bern 1925.

KAHL, Friedrich. Die Pariser Wirtschaftskonferenz. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 9, Heft 2 (1917), S. 217–229.

KELLENBERGER, Eduard. Theorie und Praxis des schweizerischen Geld-, Bank- und Börsenwesens seit Ausbruch des Weltkrieges (1914–1939), Heft 2, Bd. 1: Kapitalexport und Zahlungsbilanz. Bern 1939.

KEYNES, John Maynard. The End of Laissez-Faire. London 1926.

KOHLER, Josef. Not kennt kein Gebot. Die Theorie des Notrechtes und die Ereignisse unserer Zeit. Berlin und Leipzig 1915.

KÖNG, Werner. Die Aera Schulthess im schweizerischen Kapitalismus. In: Rote Revue, Jg. 14 (1935), S. 329–335.

KRIESI, Max. Gottfried Keller als Politiker. Frauenfeld und Leipzig 1918.

LANDOLT-COTTI, Emil. Wirkungen des Krieges auf den Handel in der Schweiz und Sozialwuchergesetzgebung. Zürich 1917.

KUHN, Hans. Die Spuren des Krieges in der Bundesgesetzgebung. In: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 58 (1922), S. 201–212, 249–263 und 297–308.

LAUCHENAUER, Eduard. Die politische Herkunft. In: Mangold, Fritz et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 19–44.

LANDMANN, Julius. Geldmarkt und Bankpolitik in der Schweiz im III. Quartal 1914. Nach einem Vortrag in der statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft zu Basel, den 2. November 1914. In: Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jg. 50 (1914), S. 290–330.

LANDWIRTSCHAFTLICHE KOMMISSION ZUR BEGUTACHTUNG VON FRAGEN BETREFFEND DIE FÖRDERUNG DES INLÄNDISCHEN GETREIDEBAUES UND DAS GETREIDEMONOPOL. Protokoll zur 1. Sitzung. In: Landwirtschaftliches Jahrbuch der Schweiz, Jg. 31 (1917), S. 328–339.

LAUR, Ernst. Erinnerungen eines schweizerischen Bauernführers. Ein Beitrag zur schweizerischen Wirtschaftsgeschichte. Bern 1943.

LAUR, Ernst. Die Mitarbeit der landwirtschaftlichen Verbände bei den staatlichen Massnahmen zur Erhaltung des schweizerischen Bauernstandes. In: Mangold, Fritz

et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 251–273.

Laur, Ernst. Die Wehrkraft des Schweizervolkes und der Bauernstand. Verfasst für die neue Helvet. Gesellschaft, Gruppe Zürich. Zürich 1915.

Lautner, Julius; Moser, Max. System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts. Bde. 1–3. Zürich 1942–1950.

Lederer, Emil. Die Organisation der Wirtschaft durch den Staat im Kriege. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 40 (1915), S. 118–146.

Lederer, Emil. Zur Soziologie des Weltkriegs. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 39 (1915), S. 347–384.

Lincke, Bruno. Zum 50-jährigen Bestehen des Vereins Schweizerischer Maschinen-Industrieller (V. S. M.) 1883–1933. Brugg 1933.

Lloyd, Henry. A Sovereign People. A Study of Swiss Democracy. New York 1907.

Loewenfeld-Russ, Hans. Die Regelung der Volksernährung im Kriege. Wien 1926.

Lohner, Emil. Rede von Regierungsrat E. Lohner am Volkstag in Bern vom 20. Februar 1916. In: Huggenberger, Alfred et al. Dokumente aus der Zeit der Obersten-Affäre. Zürich 1916, S. 7–16.

Loosli, Carl Albert. Wir Schweizer und unsere Beziehungen zum Ausland. Zürich 1917.

Lorenz, Jacob. Die Elemente zur statistischen Erfassung der Kaufkraft des Geldes in der Schweiz. Ein Versuch zur Schaffung schweizerischer Indexziffern auf Grundlage von Verbrauchsrechnungen und Detailpreisen. In: Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jg. 51 (1915), S. 132–142.

Lustenberger, Maurice. Die Organisation des schweizerischen Käsehandels seit 1914. Die Genossenschaft schweizerischer Käseexportfirmen (G. S. K.) und die Schweizerische Käseunion (S. K.). Weinfelden 1926.

Luxemburg, Rosa [Junius]. Die Krise der Sozialdemokratie. Bern 1916.

Maday, André de. Kritische Betrachtungen über die staatliche Sozialpolitik. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 24, Bd. 1 (1918), S. 33–39 und 110–119.

Malezieux, Raymond. Les pleins pouvoirs en Suisse. Paris 1942.

Mandry, Fritz et al. Das Recht des Ausnahmezustands im Auslande. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 9. Berlin und Leipzig 1928.

Mann, Thomas. Friedrich und die grosse Koalition. Berlin 1916.

Marti, Hans. Das Verordnungsrecht des Bundesrates. Zürich 1944.

Matti, Hans. Ueber die rechtliche Natur der Société suisse de surveillance économique (S. S. S.). In: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 55 (1919), S. 145–165.

Merz, Otto. Die Kreditoperationen des Bundes von 1914 bis 1922. Weinfelden 1925.

Michelson, Alexander. Revenue and Expenditure. In: Michelson, Alexander et al. Russian Public Finance During the War. New Haven und London 1928.

Militärstrafgesetz. Bundesgesetz vom 27. August 1851. Ohne Ort 1917.

Millioud, Maurice. Sommes-nous rassurés? In: Bibliothèque universelle et revue suisse, Bd. 82 (1916), S. 180–185.

Mötteli, Carlo. Die Militärausgaben der Schweiz von 1914 bis 1921. Affoltern am Albis 1935.

Munzinger, Oskar. Aus der Rede von Ständerat Oskar Munzinger aus Solothurn im

Ständerat, am 16. März 1916. In: Huggenberger, Alfred et al. Dokumente aus der Zeit der Obersten-Affäre. Zürich 1916, S. 55–58.

Nachimson, Meer. Die Wirtschaftslage der Schweiz im Weltkriege. Bern 1917.

Nauer, W.; Bovet, Ernest (Hg.). Kriegszeit-Reden Schweizerischer Bundesräte (Schweizer Zeitfragen, Heft 43), Zürich 1915.

Nef, Victor. Fürsorgemassnahmen für die Arbeitnehmer der Ostschweiz während des Krieges. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 25, Bd. 2 (1919), S. 161–173, 205–219 und 236–250.

Nef, Victor. Die schweizerische Stickerei während der Weltwirren. In: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jg. 56 (1920), S. 35–52.

Niemeyer, Theodor; Strupp, Karl (Hg.). Die völkerrechtlichen Urkunden des Weltkrieges, Bd. III: Politische Urkunden zur weiteren Entwickelung des Weltkrieges (Neutrale Staaten). München und Leipzig 1919.

Obrecht, Max. Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S. S. S. und S. T. S. und insbesondere ihre Syndikate. Dargestellt nach den von diesen in den Jahren 1915–1918 entwickelten Grundsätzen. Bern 1920.

Oltener Aktionskomitee. Der Landesstreik-Prozess gegen die Mitglieder des Oltener Aktionskomitees vor dem Militärgericht 3 vom 12. März bis 9. April 1919, Bd. 1. Bern 1919.

Oprecht, Hans. Die Arbeiterschaft und die Wirtschaftsartikel. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 36 (1944), S. 213–220.

Oprecht, Hans. Die Bewährung der Freiheit. Die Beschränkung der bürgerlichen Freiheiten in der Kriegszeit. Luzern 1942.

Passelecq, Fernand. Déportation et travail forcé des ouvriers et de la population civile de la Belgique occupée. Fontenay-aux-Roses 1923.

Paul, Edwin. Der Soldat, an dem der Weltkrieg vorbei ging. Tagebuch 1914–1918. Einsiedeln 1939.

Pentmann, Juda. Die wirtschaftspolitischen Normen des auswärtigen Warenverkehrs der Schweiz während des Krieges. In: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jg. 55 (1919), S. 201–219.

Péquignot, Eugène. M. le Conseiller fédéral E. Schulthess, homme d’Etat. In: Mangold, Fritz et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 45–70.

Pestalozzi, Richard. Die Notgesetzgebung. Zürich 1944.

Pfenninger, Rudolf. Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland während des Krieges 1914–1918. Zürich 1928.

Pflüger, Paul. Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zur Linderung der durch den Krieg bewirkten Notstände. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 7 (1915), S. 32–35 und 47–49.

Pinot, Pierre. Le contrôle de ravitaillement de la population civile. Paris und New Haven 1925.

Politicus. Ferraris. In: Nebelspalter, Jg. 42, Heft 11 (1916), S. 2.

Ragaz, Leonhard. Die neue Schweiz. Ein Programm für Schweizer und solche, die es werden wollen. Olten 1918.

zurück

Ragaz, Leonhard. Die Schweiz vor der Lebensfrage. In: Neue Wege, Bd. 11 (1917), S. 312–321.

Rappard, William. La mission suisse aux Etats-Unis. Août–novembre 1917. Genf 1918.

Rappard, William. The Initiative and the Referendum in Switzerland. In: The American Political Science Review, Bd. VI, Nr. 3 (1912), S. 345–366.

Rappard, William. The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland. In: Annals of the American Academy for Political and Social Science, Bd. 43 (1912), S. 110–145.

Rast, Ferdinand. Die handelspolitische Stellung der Schweiz im Weltkrieg 1914/18 und in der folgenden Nachkriegszeit. Zürich 1921.

Rathenau, Walther. Die Organisation der Rohstoffversorgung. Vortrag, gehalten in der Deutschen Gesellschaft 1914 am 20. Dezember 1915. Berlin 1916.

Reber, Kurt. Das Notrecht des Staates. Die schweizerische Verfassungspraxis, Notrecht und Verfassungsrecht, Die gesetzgebungspolitische Aufgabe. Zürich 1938.

Redaktion. Besteuerung der Kriegsgewinne. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 7 (1915), S. 150 f.

Redaktion. Dennoch! In: Schweizerische Lehrerinnen-Zeitung, Jg. 18, Nr. 12. (1914), S. 286–289.

Redaktion. Der eidg. Ernährungsdirektor Ed. von Goumoëns. In: Schweizer Illustrierte Zeitung, Nr. 35 (1918).

Redaktion. Eine neue Notstandsaktion. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 9 (1917), S. 33 f.

Redaktion. En Suisse. L'État de guerre. In: Bibliothèque universelle et revue suisse, Bd. 76 (1914), S. 122–124.

Redaktion. En Suisse. La question militaire, les élections au Conseil national. In: Bibliothèque universelle et revue suisse, Bd. 76 (1914), S. 310 f.

Redaktion. Die «Freie Zeitung» in eigener Sache. In: Ball, Hugo (Hg.). Almanach der Freien Zeitung. 1917–1918. Bern 1918, S. 3–12.

Redaktion. H. Wagner. In: Schweizerische Bauzeitung, Bd. 75 (1920), S. 206–207.

Redaktion. Der Kampf der Holzarbeiter Zürichs um eine Teuerungszulage. In: Die Vorkämpferin, Jg. 10, Nr. 11 (1915), S. 3 f.

Redaktion. Literaturanzeigen. In: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 56 (1921), S. 533–535.

Redaktion. Die Schweiz unter dem Einfluss des Krieges. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 28 (1915), S. 579–696.

Redaktion. Die schweizerische Arbeiterschaft vor dem Generalstreik. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 10 (1918), S. 65–68.

Redaktion. Statuten der Société Suisse de Surveillance (S. S. S.). In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 29 (1915), S. 847–852.

Redaktion. Die Vermehrung der Nahrungsmittelproduktion und der Zivildienst. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 10 (1918), S. 9–11.

Redaktion. Resolution der Waadtländer Deputation an den Bundesrat betreffend Einberufung der Bundesversammlung. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 30 (1916), S. 434 f.

Redaktion. Wuchergeschäfte und Teuerungsdemonstrationen. In: Gewerkschaftliche Rundschau für die Schweiz, Jg. 7 (1915), S. 75 f.

REDAKTION. XVII. Generalversammlung des Bundes schweiz. Frauenvereine in Aarau. In: Frauenbestrebungen, Heft 11 (1917), S. 85–87.
REDAKTION. Zoll- und Handelsberichte. In: Mitteilungen über Textil-Industrie, Jg. 23 (1916), S. 205 f.
REICHESBERG, Julian. Das Wohnungsproblem in seiner sozialpolitischen Bedeutung. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 23 (1917), S. 33–45 und 105–128.
REICHESBERG, Naum. Die in der Schweiz bestehenden ausserordentlichen Amtsstellen und halbamtlichen Einrichtungen für die Einfuhr und Verteilung von Waren und für die Ausfuhrkontrolle. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 23 (1917), S. 61–63.
REICHESBERG, Naum. Die Tätigkeit der Berner kantonalen Hilfskommission. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 24, Bd. 1 (1918), S. 285.
REICHESBERG, Naum. Die wirtschaftliche Lage der Schweiz im Jahre 1916. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 23 (1917), S. 90–92.
REICHESBERG, Naum. Wirtschaftliche Mitteilungen. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 25, Bd. 1 (1919), S. 60 f.
REICHSGESETZBLATT FÜR DIE IM REICHSRATE VERTRETENEN KÖNIGREICHE UND LÄNDER. Wien 1914–1918.
REICHSJUSTIZAMT (Hg.). Reichs-Gesetzblatt. Berlin 1914–1919.
REINHARDT, Philipp. Der deutsch-schweizerische Eisenhandel während des Weltkrieges. Mannheim, Berlin und Leipzig 1922.
RENGGLI, Paul. Das Recht auf Handels- und Gewerbefreiheit in der schweizerischen Bundesverfassung. In: Mangold, Fritz et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 71–94.
RENOUVIN, Pierre. Les formes du gouvernement de guerre. Paris 1925.
REYNOLD, Gonzague de. Le besoin de l'ordre. In: La Voile Latine, Nr. VI (1910), S. 11.
REYNOLD, Gonzague de; FAESI, Robert; GOS, Charles (Hg.). Soldat und Bürger. Ein Beitrag zur nationalen Erziehung des Schweizers. Zürich 1918.
RICHTER, Erhard. Die freiwillige Bewachungstruppe. In: Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Bd. 66 (1920), S. 82–85.
RIEDL, Richard. Die Industrie Österreichs während des Krieges. Wien 1932.
RITTLER, Theodor. Deutschlands Kampf gegen Teuerung und Kriegswucher. In: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Jg. 29 (1916), S. 339–416.
RITZMANN-BLICKENSTORFER, Heiner (Hg.). Historische Statistik der Schweiz. Zürich 1996.
ROCHAT, Paul. La guerre, la presse et la censure. Aperçu historique et critique. In: Jahrbuch des Vereins der Schweizerischen Presse, Jg. 6 (1915/16), S. 7–64.
RÖTHLISBERGER, Ernst. Die Schicksale des gewerblichen Eigentums im Weltkriege. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 12 (1915/16), S. 64–71.
RUCHTI, Jacob. Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914–1919. Politisch, wirtschaftlich und kulturell. I. Band: Politischer Teil. Bern 1928.
RUCHTI, Jacob. Geschichte der Schweiz während des Weltkrieges 1914–1919. Politisch, wirtschaftlich und kulturell. II. Band: Kriegswirtschaft und Kulturelles. Bern 1930.

Schär, Karl-Oskar. Fragen der Aussenpolitik in der Bundesversammlung. In: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, Bd. 4 (1924–1925), S. 187–197.
Schätti, Robert. Bundesratsbeschlüsse und Verfügungen einzelner Departemente über Ausfuhrverbote, Beschlagnahme und Bestandesaufnahme von Waren, Höchstpreise etc., insbesondere die industrielle Kriegswirtschaft betreffend, für die Zeit der Kriegswirren 1914–1918. IV. Ausgabe, bereinigt auf 30. Juni 1918. Bern 1918.
Scheurmann, Eduard. Die Milchversorgung der Schweiz während des Krieges und der Nachkriegszeit. Darstellung und Kritik. Stuttgart 1923.
Schmid, August. Wie es gekommen ist. In: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, Bd. 1 (1921/22), S. 489-492.
Schmitt, Carl. Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf. München und Leipzig 1921.
Schmitt, Carl. Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität. München und Leipzig 1922.
Schmitt, Carl. Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der gesetzgeberischen Ermächtigungen (Legislative Delegationen). In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 6 (1936), S. 252–268.
Schneider, Salome. Die schweizerische Volksernährung vor und während dem Kriege. In: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jg. 55 (1919), S. 7–20.
Schoch, O. Die durch den Krieg verursachten volkswirtschaftlichen Massnahmen der schweizerischen Behörden. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 12 (1915/16), S. 369–374.
Schollenberger, Jakob. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung. Berlin 1905.
Schollenberger, Jakob. Die Schweiz seit 1848. Ein staatsmännisches und diplomatisches Handbuch. Berlin 1908.
Schollenberger, Jakob. Die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart. Berlin 1910.
Schulthess, Edmund. Lebensfragen der schweizerischen Wirtschaft. Der Wortlaut der Aarauer Rede. Aarau 1934.
Schweizer, Arthur. Die Kriegsgewinnsteuer im europäischen Ausland und in der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Jg. 25, Bd. 1 (1919), S. 321–336 und 353–371.
Schweizerische Armee. Ordre de bataille auf 1. April 1915. Bern 1915.
Schweizerische Bundeskanzlei. Amtliche Sammlung der Bundesgeseze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bde. 1–10. Bern 1851–1874.
Schweizerische Bundeskanzlei. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Neue Folge, Bde. 1–49. Bern 1875–1933.
Schweizerische Bundeskanzlei. Amtliches stenographisches Bülletin der schweizerischen Bundesversammlung. Bern 1913–1940.
Schweizerische Bundeskanzlei. Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947, Bde. 1–14. Bern 1949–1955.
Schweizerische Bundeskanzlei. Chronologisches Gesamtregister der vom 12. Septem-

ber 1848 bis zum 31. Dezember 1947 in der Eidgenössischen Gesetzessammlung veröffentlichten Erlasse. Bern 1954.
Schweizerische Bundeskanzlei. Eidgenössische Gesetzsammlung. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bd. 55 (1939). Bern 1940.
Schweizerische Bundeskanzlei. Sammlung der Erlasse und Verordnungen des Bundesrates die vom 1. September 1939 bis 30. September 1945 auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten erlassen worden sind. Beilage zum Bericht 1–13 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen. Bern 1939–1945.
Schweizerische Bundeskanzlei. Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Bd. 1952. Bern 1952.
Schweizerische Bundeskanzlei. Schweizerisches Bundesblatt, Bde. 1–160. Bern 1849–2008.
Schweizerische Bundeskanzlei. Staats-Kalender der schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 1893–1919.
Schweizerisches Bundesgericht. Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, Bde. 40–45. Lausanne 1914–1919.
Schweizerisches Landwirtschaftsdepartement. Rundschreiben des schweizer. Landwirtschaftsdepartements an sämtliche Kantonsregierungen. In: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 28 (1915), S. 626–628.
Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.). Die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion im Dienste der Lebensmittelversorgung des Landes. Zur Belehrung und Aufklärung des Schweizervolkes. Bern 1917.
Schweizerisches Volkswirtschaftsdepartement; Schweizerisches Politisches Departement (Hg.). Schweizerisches Handelsamtsblatt, Bde. 32–37. Bern 1914–1919.
Schweizerischer Bankverein. Rückschau über Handel und Industrie der Schweiz. 1914–1918. Basel 1919.
Seignobos, Charles. Histoire politique de l'Europe contemporaine. Evolution des parties et des formes politiques 1814–1896. Paris 1908.
Seippel, Paul. Schweizerische Wahrheiten. Zürich 1917.
Seippel, Paul. La Suisse au dix-neuvième siècle. 3 Bände. Lausanne 1899–1901.
Sieveking, Heinrich. Schweizerische Kriegswirtschaft. Veröffentlichungen der Deutschen Handelskammer in der Schweiz, Bd. I. Zürich 1921.
Shotwell, James. Economic and Social History of the World War. Outline of Plan. Washington 1924.
Skalweit, August. Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft. Stuttgart, Berlin und Leipzig 1927.
Société suisse de surveillance économique. Tableau de son activité. Bern 1920.
Somary, Felix. Erinnerungen aus meinem Leben. Zürich 2013.
Sozialdemokratische Partei des Kantons Bern (Hg.). Unter dem Burgfrieden oder ein einig Volk von Brüdern. Bern 1915.
Sprecher, Daniel (Hg.). Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg. Gesammelte Schriften, Bd. I. Zürich 2002.
Stapfer, Paul. Les leçons de la guerre. Questions de conscience. In: Bibliothèque universelle et revue suisse, Bd. 79 (1915), S. 475–489.
Statistisches Amt der Stadt Zürich. Die Festsetzung von Höchstpreisen und

andere behördliche Massnahmen auf dem Gebiete der Lebensmittel- und Brennstoffversorgung während der Kriegszeit. In: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, Jg. 12 (1916/17), S. 1*–33*.

Statistisches Bureau der Schweizerischen Nationalbank. Das schweizerische Bankwesen in den Jahren 1914 und 1915. Bern 1916.

Steiger, Jakob. Finanzstatistik der Kantone. In: Schweizerisches Finanz-Jahrbuch, Jg. 21 (1919), S. 142–167.

Steiger, Jakob. Die Vorschriften über die Eidgenössische Kriegssteuer. Mit einer Darstellung über Entstehung, Aufbau und finanzielle Tragweite der Steuer. Zürich 1916.

Steinmann, Ernst. Aus Zeit und Streit. Notizen eines Politikers. Bern 1953.

Stooss, Alfred. Entscheidungen in Strafsachen. In: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Jg. 29 (1916), S. 115–120.

Stucki, Walter. 25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik. In: Mangold, Fritz et al. Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. Edmund Schulthess zum siebzigsten Geburtstag am 2. März 1938. Dargebracht von Freunden und Mitarbeitern. Zürich 1938, S. 123–143.

Stucki, Walter. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund in der Kriegszeit (1914–1920). Bern 1928.

Stucki, Walter. Kriegswirtschaft und Recht. Vortrag, gehalten an der Jahresversammlung des bernischen Juristenvereins, vom 22. März 1919. In: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 55 (1919), S. 249–267 und 290–305.

Stucki-Harger, Henri. Das Finanzjahr 1918/19. In: Schweizerisches Finanz-Jahrbuch, Jg. 21 (1919), S. 36–67.

Teuscher, Hugo. Die Arbeitslosenunterstützung in der Schweiz, insbesondere während des Weltkrieges und der Nachkriegskrisis. Lachen 1929.

Tingsten, Herbert. Les pleins pouvoirs. Paris 1934.

Turmann, Max. La Suisse pendant la guerre. Paris 1917.

Unionsdruckerei Bern (Hg.). Protokoll des Allgemeinen Schweizerischen Arbeiterkongresses. Samstag den 27. und Sonntag den 28. Juli 1918 in der Burgvogtei in Basel. Bern 1918.

Vallotton, Benjamin. Et la Suisse? … Nancy, Paris und Strassburg 1919.

Verein «Die Schweiz im Ersten Weltkrieg» (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Broschüre. Ohne Ort 2012.

Vincent, John. Government in Switzerland. New York 1900.

Volkart, Hans. Die Organisationsgewalt im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Affoltern am Albis 1936.

Volmar, Friedrich. Die wirtschaftlichen Notgesetze und -verordnungen des Bundes nebst einer Auswahl aus den Noterlassen der Kantone. Bern 1915.

VonderMühll, Karl. Die Organisation des schweizerischen Armeekommandos in Krieg und Frieden. In: Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Bd. 78 (1932), S. 129–157.

Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins. Bericht über Handel und Industrie der Schweiz. Zürich 1878–1919.

Wackernagel, Jacob. Zur Lehre vom Staatsnotstand. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 56 (1937), S. 169–201.

zurück

WAGNIÈRE, Georges. La Suisse et la Grande Guerre. Notes et souvenirs. Lausanne 1938.
WALDKIRCH, Eduard von. Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Bern 1915.
WALDSCHÜTZ, Otto. Die Kriegs-Notgesetze. Sammlung der wichtigeren Gesetze, Verordnungen und Erlasse für das Reich und Preussen, Heft 1–48. Berlin 1915–1918.
WALTHER, Heinrich. Aus schweren Tagen. Erinnerungen eines alten Parlamentariers und kantonalen Militärdirektors. In: Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Bd. 85 (1939), S. 409–427.
WASSERMANN, Rudolf. Beiträge zum internationalen Privatrecht der Kriegsgesetze des In- und Auslandes. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 11 (1914/15), S. 184–188.
WEBER, Max. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik. III. Abteilung. Tübingen 1922.
WETTSTEIN, Oscar. Bundespolitik. In: Raschers Jahrbuch, Bd. 1 (1910), S. 87–101.
WELTI, August. Die Pressezensur während der Kriegszeit. In: Rietmann, Ernst et al. Das Buch der schweizerischen Zeitungsverleger. Zürich 1925, S. 271–310.
WIESMANN, Reinhold. Die Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 und 29. Mai 1874 mit ihren Abänderungen. Winterthur 1903.
WHITEHOUSE, Vira. A Year as a Government Agent. New York und London 1920.
WILLE, Ulrich. Eingabe des Kommandanten des III. Armeekorps an den Chef des Militärdepartements. In: Schumacher, Edgar (Hg.). General Ulrich Wille. Gesammelte Schriften. Zürich 1942, S. 507–509.
WILLE, Ulrich (Junior). Das Recht des Waffengebrauches. In: Allgemeine schweizerische Militärzeitung, Bd. 63 (1917), S. 317 f.
WILLE, Ulrich; SPRECHER, Theophil. Bericht an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1914/18. Zürich 1919.
WINGEN, Oscar. Das Problem des vaterländischen Hilfsdienstes in kriegführenden und neutralen Ländern. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 12 (1918), S. 415–450.
WINKLER, Wilhelm. Die Einkommensverschiebungen in Österreich während des Weltkrieges. Wien 1930.
WIRZ, Jakob. Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz. Zürich 1917.
WOLF, Prosper. Die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates, ihre Schranken und die Gerichte. Zürich 1917.
ZAGORSKY, S. State Control of Industry in Russia During the War. New Haven und London 1928.
ZAITSEV, K.; DOLINSKY N. Organization and Policy. In: Struve, Pyotr (Hg.). Food Supply in Russia During the World War. New Haven und London 1930, S. 3–211.
ZINA. Die allgemeine Zivildienstpflicht. In: Die Vorkämpferin, Jg. 12, Nr. 1 (1917), S. 5 f.
ZOLLER, Lili. Die Notverordnung und ihre Grundlagen im schweizerischen Staatsrecht insbesondere. Affoltern am Albis 1928.
ZÜRCHER, Emil. Bemerkungen über die Kriegsbereitschaft unserer Gesetzgebung. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 11 (1914/15), S. 69–71.
ZÜRCHER, Emil. Die Verordnungen des Bundesrates gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen. In: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Jg. 27 (1914), S. 254–269.

Zurlinden, Hans. Die Symphonie des Krieges. Zürich 1919.
Zurlinden, Samuel. Der Weltkrieg. Vorläufige Orientierung von einem schweizerischen Standpunkt aus. 2 Bände. Zürich 1917/18.
Zurlinden, Samuel. Der Weltkrieg und die Schweizer. Zürich 1917.

9.3 Elektronische Quellen

Bally, Eduard. Tagebuch. In: Bally, Eduard. Die Geschichte der C. F. Bally AG. Tagebücher und Statistiken der Jahre 1851–1924. CD-ROM. Schönenwerd o. J.

9.4 Online publizierte Quellen und Periodika

Detaillierte Angaben zu den verwendeten Artikeln und Daten finden sich in den Anmerkungen.

Bundesamt für Statistik. 150 Jahre schweizerischer Bundesstaat. Entwicklung nach Energieträgern. Neuchâtel 1998, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/lexikon/lex/2.Document.48790.pdf, 1. Januar 2019.
Cornell University Law School. U. S. Code, www.law.cornell.edu/uscode/text/12/95a?qt-us_code_temp_noupdates=0#qt-us_code_temp_noupdates, 1. Januar 2019.
Dodis.ch. Diplomatische Dokumente der Schweiz, http://dodis.ch, 1. Januar 2019.
FAZ.net, www.faz.net, 1. Januar 2019.
Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich. Historical Statistics of Switzerland Online (HSSO), www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php, 1. Januar 2019.
Helfenstein, Ulrich. Matrikeledition der Universität Zürich 1833–1924, www.matrikel.uzh.ch/active/static/impressum.htm, 1. Januar 2019.
Lincoln, Abraham. «Hay Draft» of the Gettysburg Address. Manuskript 1863, www.loc.gov/exhibits/gettysburg-address/ext/trans-hay-draft.html, 1. Januar 2019.
NZZ.ch, www.nzz.ch, 1. Januar 2019.
Obama, Barack. Letter from the President on the Continuation of the National Emergency with Respect to Certain Terrorist Attacks, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/10/letter-president-continuation-national-emergency-with-respect-certain-te, 1. Januar 2019.
Österreichische Nationalbibliothek (Hg.). Bildarchiv Austria, www.bildarchivaustria.at, 1. Januar 2019.
Palgrave Macmillan (Hg.). International Historical Statistics. 1750–2010, www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/10.1057/9781137305688, 1. Januar 2019.
Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.). Beschlussprotokolle des Bundesrats. Bern 1906–1923, http://amtsdruckschriften.ch/showHierarchyDate.do, 1. Januar 2019.
Schweizerisches Bundesgericht. Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/start_de.html, 1. Januar 2019.

Schweizerische Bundeskanzlei. Chronologie Volksabstimmungen, www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html, 1. Januar 2019.
Schweizerische Bundeskanzlei. Departementsvorsteher, www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/schweizer-regierung-zusammensetzung-seit-1848/departementsvorsteher-liste.html, 1. Januar 2019.
Schweizerische Bundeskanzlei. Dringliche Bundesbeschlüsse bis 1949, www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_5_01.html, 1. Januar 2019.
Schweizerische Nationalbank. Devisenkurse – Monat, https://data.snb.ch/de/topics/ziredev#!/cube/devkum, 1. Januar 2019.
Tagesanzeiger.ch, www.tagesanzeiger.ch, 1. Januar 2019.
Universität Osnabrück. Historische Bildpostkarten, www.bildpostkarten.uni-osnabrueck.de, 1. Januar 2019.
Welt.de, www.welt.de, 1. Januar 2019.
Zeit Online, www.zeit.de/index, 1. Januar 2019.

9.5 Gedruckte Zeitungen

Detaillierte Angaben zu den verwendeten Artikeln befinden sich in den jeweiligen Anmerkungen.

Basler Nachrichten
Basler Vorwärts
Berliner Tageblatt
Berner Intelligenzblatt
Berner Tagwacht
Der Bund (Bern)
Centralschweizerischer Demokrat (Luzern)
Le Confédéré (Martigny)
Le Démocrate (Delsberg)
L'Écho de Paris
Gazette de Lausanne
Le Genevois
Le Grutléen (Lausanne)
Journal de Genève
Journal et feuille d'avis du Valais (Sitten)
Lenzburger Zeitung
La Liberté (Freiburg)
Neue Freie Zeitung (Olten)
Neue Zürcher Zeitung
The New York Times
Le Pays (Pruntrut)
La Revue (Lausanne)
La Sentinelle (Neuenburg)
La Suisse (Genf)
Die Tat (Zürich)

Le Temps (Paris)
The Times (London)
Volksrecht (Zürich)

9.6 Literatur

Aeby, Mario. Die Missernte 1916/17 in der Schweiz. «Wenn nun nur der Wettergott bald ein Einsehen hätte». Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Bern 2009.

Agamben, Giorgio. Ausnahmezustand. (Homo sacer II.1). Frankfurt am Main 2004.

Albertin, Ismael. Die Massnahmen des Zürcher Stadtrats zur Verbesserung der Lebensmittelversorgung 1914–1921. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 211–233.

Altermatt, Urs (Hg.). Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon. Zürich und München 1992.

Altermatt, Urs. Bundesrat und Bundesräte. Ein historischer Aufriss. In: Altermatt, Urs (Hg.). Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon. Zürich und München 1992, S. 11–99.

Anizan, Anne-Laure. 1914–1918. Le gouvernement de guerre. In: Histoire@Politique, Nr. 22 (2014/1), www.cairn.info/revue-histoire-politique-2014-1-page-215.htm, 1. Januar 2019.

Arlettaz, Gerald; Arlettaz, Silvia. Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914–1922). In: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.). Studien und Quellen, Nr. 16/17 (1990/91), S. 9–156.

Arnold, Franco. «Unsere Kriegsgäste» oder «Verräter ihres Landes»? Die Wahrnehmung der ausländischen Bevölkerung durch die Einheimischen im Oberwallis während des Ersten Weltkriegs. Unveröffentlichte Masterarbeit Freiburg 2011.

Argast, Regula. Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschließung und Integration in der Schweiz 1848–1933. Göttingen 2007.

Aubert, Jean-François. Bundesstaatsrecht der Schweiz. Fassung von 1967, Bd. 2. Basel und Frankfurt am Main 1995.

Aubert, Jean-François. Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998. Basel und Frankfurt am Main 1998.

Auderset, Juri; Moser, Peter. Krisenerfahrungen, Lernprozesse und Bewältigungsstrategien. Die Ernährungskrise von 1917/18 als agrarpolitische «Lehrmeisterin». In: David, Thomas et al. (Hg.). Krisen. Ursachen, Deutungen und Folgen (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 27). Zürich 2012, S. 133–149.

Balderston, Theo. Industrial Mobilization and War Economies. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 217–233.

Ballreich, Hans. Das Staatsnotrecht in der Schweiz. In: Ballreich, Hans et al. Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika. Köln und Berlin 1955, S. 187–208.

zurück

Baumann, Werner. Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897–1918. Zürich 1993.

Baumann, Werner. Ernst Laur oder «Der Bauernstand muss erhalten werden, koste es, was es wolle». In: Mattioli, Aram (Hg.). Intellektuelle von rechts. Ideologie und Politik in der Schweiz 1918–1939. Zürich 1995, S. 257–272.

Baumann, Werner; Moser, Peter. Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968. Zürich 1999.

Becker, Jean-Jacques. Frankreich. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 31–43.

Becker, Jean-Jacques. Heads of State and Government. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 9–32.

Becker, Jean-Jacques. Willingly to War. Public Response to the Outbreak of War. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10656, 1. Januar 2019.

Beckett, Greg. The Politics of Emergency. In: Reviews in Anthropology, Bd. 42 (2013), S. 85–101.

Beede, Benjamin. War Industries Board. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10263, 1. Januar 2019.

Behrens, Nicola. Aufbau der Partei und Kampf um Anerkennung. In: Redboox Edition, im Auftrag der SP Schweiz (Hg.). Einig – aber nicht einheitlich. 125 Jahre Sozialdemokratische Partei der Schweiz. Zürich 2013, S. 65–79.

Behrens, Nicola. Die sozialen Fragen in der zweiten Hälfte im 19. Jahrhundert. In: Redboox Edition, im Auftrag der SP Schweiz (Hg.). Einig – aber nicht einheitlich. 125 Jahre Sozialdemokratische Partei der Schweiz. Zürich 2013, S. 13–49.

Benda, Ernst. Die Notstandsverfassung. München und Wien 1968.

Berghoff, Hartmut. Rationierung. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 787–789.

Beutler, Markus. Staatsschutz in der Schweiz 1914–1919. Die Praxis der politischen Polizei während des Ersten Weltkrieges. Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Bern 2006.

Blum, Matthias; Eloranta, Jari; Osinsky, Pavel. Organization of War Economies. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10407, 1. Januar 2019.

Boldt, Hans. Ausnahmezustand. Necessitas publica, Belagerungszustand, Kriegszustand, Staatsnotstand, Staatsnotrecht. In: Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhard (Hg.). Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 1. Stuttgart 1972, S. 343–376.

Bolliger, Markus. Die Basler Arbeiterbewegung im Zeitalter des Ersten Weltkrieges und der Spaltung der Sozialdemokratischen Partei. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Arbeiterbewegung. Basel und Stuttgart 1970.

Bonjour, Edgar. Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik, Bde. 1–2. Basel 1970.

Bordo, Michael; James, Harold. Die Nationalbank 1907–1946. Glückliche Kindheit oder schwierige Jugend? In: Schweizerische Nationalbank (Hg.). Die Schweizerische Nationalbank 1907–2007. Zürich 2007, S. 29–118.

Böschenstein, Hermann. Bundesrat und General im Ersten Weltkrieg. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 10 (1960), S. 515–532.

Böschenstein, Hermann. Edmund Schulthess. In: Altermatt, Urs (Hg.). Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon. Zürich und München 1991, S. 321–326.

Böschenstein, Hermann. Bundesrat Schulthess. Krieg und Krisen. Bern 1966.

Bosshard, Felix. Der Gotthardvertrag von 1909. Ein Beitrag zur schweizerischen Innen- und Aussenpolitik vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Zürich 1973.

Bouquet, Jean-Jacques. Liberalismus. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17459.php, 1. Januar 2019.

Brassel-Moser, Ruedi. Dissonanzen der Moderne. Aspekte der Entwicklung der politischen Kulturen in der Schweiz der 1920er Jahre. Zürich 1994.

Broadberry, Stephen; Howlett, Peter. The United Kingdom during World War I: business as usual? In: Broadberry, Stephen; Harrison, Mark (Hg.). The Economics of World War I. Cambridge 2005, S. 206–234.

Brodbeck, Beat. Ein agrarpolitisches Experiment. Entstehung, Zweck und Ziele der Schweizerischen Käseunion und einer neuen Milchmarktordnung 1914–1922. Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Bern 2003.

Bucher, Erwin. Die Bundesverfassung von 1848. In: Helbling, Hanno et al. Handbuch der Schweizer Geschichte, Bd. 2. Zürich 1980, S. 987–1018.

Bühler, Jacques. Le droit d'exception de l'Etat. Etude des droits publics allemand et suisse de 1871 à nos jours. Tolochenaz 1994.

Buomberger, Thomas. Kampfrhetorik, Revolutionsangst und Bürgerwehren. Der Landesstreik vom November 1918. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 336–365.

Bürgisser, Thomas. «Unerwünschte Gäste». Russische Soldaten in der Schweiz 1915–1920. Zürich 2010.

Burkhard, Daniel. «Die Milchpreisteuerung in der Schweiz während des Ersten Weltkriegs». Die öffentlich geführten Milchpreisdiskussionen 1916–1918 im Vorfeld des Landesstreiks. Unveröffentlichte Masterarbeit Bern 2012.

Butschek, Felix. Organization of War Economies (Austria-Hungary). In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10835, 1. Januar 2019.

Cabanes, Bruno. 1919: Aftermath. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. I: Global War. Cambridge 2014, S. 172–197.

Caglioti, Daniela. Property Rights and Economic Nationalism. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10361, 1. Januar 2019.

Casanova, Arturo. Legale und/oder legitime Diktatur? Die Rezeption von Carl Schmitt und Hans Kelsen in der schweizerischen Staatsnotrechtslehre zur Zeit des Zweiten Weltkrieges. Basel, Genf und München 2006.

zurück

CHUARD, Jean-Pierre. Le centenaire de Camille Decoppet 1862–1962. In: Politische Rundschau, Jg. 41 (1962), S. 143–147.
CLARK, Christopher. The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914. London 2013.
CLAVIEN, Alain; SCHERRER, Adrian. Presse. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10464.php, 1. Januar 2019.
COCHET, François. Les débuts de la Grande Guerre en France. «Dictature» imposée du militaire ou retrait du politique? In: Revue historique des armées, Nr. 248 (2007), http://rha.revues.org/1223, 1. Januar 2019.
CORNAZ, Max. Zum Problem der Wirtschaftsneutralität. Die Handelsverträge der Schweiz im ersten Weltkrieg. Zürich 1952.
CORNWALL, Mark. Austria-Hungary and «Yugoslavia». In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 371–385.
COTTIER, Maurice. Liberalismus oder Staatsintervention. Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat. Zürich 2014.
COTTIER, Maurice. Vom Wirtschaftsliberalismus zum Staatsinterventionismus. Der Erste Weltkrieg als Scharnier der schweizerischen Wirtschaftspolitik. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 173–189.
CRAIG, Gordon. Deutsche Geschichte 1866–1945. Vom Norddeutschen Bund bis zum Ende des Dritten Reiches. Zürich 1982.
CREVELD, Martin van. The Rise and Decline of the State. Cambridge 1999.
DAHLMANN, Dittmar. Parliaments. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 33–65.
DEGEN, Bernard. Arbeiterbewegung. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16479.php, 1. Januar 2019.
DEGEN, Bernard. Arbeitslosenversicherung (ALV). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16613.php, 1. Januar 2019.
DEGEN, Bernard. Landesstreik. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16533.php, 1. Januar 2019.
DEGEN, Bernard. Sozialdemokratie: Gegenmacht? Opposition? Bundesratspartei? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten. Zürich 1993.
DEGEN, Bernard. Sozialdemokratische Partei (SP). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17393.php, 1. Januar 2019.
DEGEN, Bernard. Theorie und Praxis des Generalstreiks. In: Degen, Bernard; Schäppi, Hans; Zimmermann, Adrian (Hg.). Robert Grimm. Marxist, Kämpfer, Politiker. Zürich 2012, S. 51–62.
DEGEN, Bernard. Verbände. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16417.php, 1. Januar 2019.
DEGEN, Bernard. Wer darf mitregieren? Die Integration der Opposition als Gnadenakt. In: Studer, Brigitte (Hg.). Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998. Zürich 1998, S. 145–158.
DEGEN, Bernard; RICHERS, Julia (Hg.). Zimmerwald und Kiental. Weltgeschichte auf dem Dorfe. Zürich 2015.

DEIST, Wilhelm. Militär, Staat und Gesellschaft. Studien zur preußisch-deutschen Militärgeschichte. München 1991.
DEJUNG, Christof. Die Fäden des globalen Marktes. Eine Sozial- und Kulturgeschichte des Welthandels am Beispiel der Handelsfirma Gebrüder Volkart 1851–1999. Köln, Weimar und Wien 2013.
DEJUNG, Christof. Welthandelshaus und «Swiss Firm». Die Firma Gebrüder Volkart während des Ersten Weltkriegs. In: Groebner, Valentin; Guex, Sébastien; Tanner, Jakob (Hg.). Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 23). Zürich 2008, S. 117–133.
DEMM, Eberhard. Censorship. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10725, 1. Januar 2019.
DESIERTO, Diane. Necessity and National Emergency Clauses. Sovereignty in Modern Treaty Interpretations. Leiden und Boston 2012.
DINER, Dan. Das Jahrhundert verstehen. Eine universalhistorische Deutung. München 1999.
DOMMER, Hermann. Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenpolitik 1880–1914. In: Gruner, Erich (Hg.). Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880–1914. Soziale Lage, Organisation und Kämpfe von Arbeitern und Unternehmern, politische Organisation und Sozialpolitik, Bd. 3: Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialdemokratie. Ihr Verhältnis zu Nation, Internationalismus, Bürgertum, Staat und Gesetzgebung, Politik und Kultur. Zürich 1988, S. 689–776.
DOMRIN, Alexander. The Limits of Russian Democratisation. Emergency Powers and States of Emergency. New York 2006.
DUBACH, René. «Strizzis, Krakeeler und Panduren». Aktivitäten des Staatsschutzes vom Landesstreik bis zum Roten Zürich. Zürich 1996.
DÜLFER, Jost. Der Weg in den Krieg. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 233–241.
DURRER. Hans. Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz (1910–1960). Zürich 1967.
EHRBAR, Hans Rudolf. Schweizerische Militärpolitik im Ersten Weltkrieg. Die militärischen Beziehungen zu Frankreich vor dem Hintergrund der schweizerischen Aussen- und Wirtschaftspolitik 1914–1918. Bern 1976.
EICHENBERGER, Kurt. Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat. Zürich 1949.
EICHENBERGER, Pierre. Mainmise sur l'État social. Mobilisation patronale et caisses de compensation en Suisse (1908–1960). Neuenburg 2016.
EISNER, Manuel. Politische Sprache und sozialer Wandel. Eine quantitative und semantische Analyse von Neujahrsleitartikeln in der Schweiz von 1840 bis 1987. Zürich 1991.
ELORANTA, Jari. The Economic History of War and Defense. In: Whaples, Robert; Parker, Randall (Hg.). Routledge Handbook of Modern Economic History. London und New York 2013, S. 105–115.

ELSIG, Alexandre. «Les schrapnells du mensonge». La Suisse face à la propagande allemande de la Grande Guerre. Unveröffentlichte Dissertation Freiburg 2014.

ELSIG, Alexandre. Die Willkür der Zensur. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 52 f.

ELSIG, Alexandre. Zwischen Zwietracht und Eintracht. Propaganda als Bewährungsprobe für die nationale Kohäsion. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 73–101.

ENGEL, Roland. Gegen Festseuche und Sensationslust. Zürichs Kulturpolitik 1914–1930 im Zeichen der konservativen Erneuerung. Zürich 1990.

ENGELER, Urs Paul. Grosser Bruder Schweiz. Wie aus wilden Demokraten überwachte Bürger wurden. Zürich 1990.

ERB, Hans. Zur Vorgeschichte des Landesgeneralstreiks 1918 in der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 11 (1961), S. 321–377 und 433–522.

ERNST, Alfred. Die Ordnung des militärischen Oberbefehls im schweizerischen Bundesstaat. Basel 1948.

ERNST, Andreas. Krise, Stabilisierung und das Parteiensystem. Der Vergleich Schweiz – Deutschland. In: Ernst, Andreas; Wigger, Erich (Hg.). Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1920–1930). Zürich 1996, S. 215–244.

ERNST, Andreas; WIGGER, Erich. Einleitung. In: Ernst, Andreas; Wigger, Erich (Hg.). Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1920–1930). Zürich 1996, S. 7–19.

ERNST, Andreas; WIGGER, Erich. Innovation und Repression. Die Restabilisierung der bürgerlichen Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg. In: Imhof, Kurt; Kleger, Heinz; Romano, Gaetano (Hg.). Zwischen Konflikt und Konkordanz. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Vor- und Zwischenkriegszeit. Zürich 1993, S. 109–171.

ESCHER, Nora. Entwicklungstendenzen der Frauenbewegung in der deutschen Schweiz 1850–1918/19. Zürich 1985.

FARAGO, Peter. Verbände als Träger öffentlicher Politik. Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz. Grüsch 1987.

FASEL, Daniel. Zwischen Spionageverfolgung und Postgeheimnis. Feldpostdirektor Karl Oftinger und die Postüberwachung potenzieller Agenten durch das Bureau 7 des Unterstabschefs in der Schweiz während des Ersten Weltkriegs. Unveröffentlichte Masterarbeit Bern 2016.

FEINSTEIN, Charles; TEMIN, Peter; TONIOLO, Gianni. The European Economy Between the Wars. Oxford 1997.

FELDMAN, Gerald. The Economics of War and Economic Warfare, 1914–1945. In: Groebner, Valentin; Guex, Sébastien; Tanner, Jakob (Hg.). Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege. Zürich 2008, S. 87–98.

FERGUSON, Niall. Der falsche Krieg. Der Erste Weltkrieg und das 20. Jahrhundert. München 2013.

FISCHER, Fritz. Vom Zaun gebrochen – nicht hineingeschlittert. Deutschlands Schuld am Ausbruch des Ersten Weltkriegs. In: Die Zeit. 3. September 1965, www.zeit.de/1965/36/vom-zaun-gebrochen-nicht-hineingeschlittert, 1. Januar 2019.

Floris, Joël. Körpergrösse, Body-Mass-Index und Geburtsgewichte. Lebensstandard und Anthropometrie in Zürich und Basel 1904–1951. Zürich 2016.
Förster, Stig. Totaler Krieg. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 924–926.
Fraenkel, Ernst. Der Doppelstaat. Hamburg 2012.
Frey, Marc. Der Erste Weltkrieg und die Niederlande. Ein neutrales Land im politischen und wirtschaftlichen Kalkül der Kriegsgegner. Berlin 1998.
Frey, Marc. The Neutrals and World War I. In: Forsvarsstudier 3 (2000), S. 3–39.
Frick, Hans Rudolf. Zwischen Klassenkampf und Demokratie. Der erste sozialdemokratische Bundesrat Ernst Nobs als Redaktor am Zürcher «Volksrecht» 1915–1935. Clausthal-Zellerfeld 1975.
Fritsch, Michael. Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München 2011.
Fuhrer, Hans Rudolf. Die Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg. Bedrohung, Landesverteidigung und Landesbefestigung. Zürich 2001.
Fuhrer, Hans Rudolf. Die Oberstenaffäre. In: Fuhrer, Hans Rudolf; Strässle, Paul Meinrad (Hg.). General Ulrich Wille. Vorbild den einen – Feindbild den anderen. Zürich 2003, S. 359–408.
Gast, Uriel. Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933. Zürich 1997.
Gatrell, Peter. War after the War. Conflicts, 1919–23. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 558–575.
Gautschi, Willi. General Wille und der Landesstreik 1918. In: Fuhrer, Hans Rudolf; Strässle, Paul Meinrad (Hg.). General Ulrich Wille. Vorbild den einen – Feindbild den anderen. Zürich 2003, S. 341–358.
Gautschi, Willi. Geschichte des Kantons Aargau 1885–1953. Baden 1978.
Gautschi, Willi. Der Landesstreik 1918. Zürich 1988.
Gehlen, Boris. Prolegomena zu einer kritischen Verbandsgeschichte. In: Akkumulation, Nr. 29 (2010), S. 6–16, www.kritische-unternehmensgeschichte.de/sites/default/files/29_10.pdf, 1. Januar 2019.
Germann, Raimund. Bundesverwaltung. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10343.php, 1. Januar 2019.
Germann, Urs. «Krasser Vertrauensmissbrauch». Überlegungen zu einer historischen Analyse der Militärjustizpraxis in der Schweiz. In: Dejung, Christof; Stämpfli, Regula (Hg.). Armee, Staat und Geschlecht. Die Schweiz im internationalen Vergleich 1918–1945. Zürich 2003, S. 197–209.
Germann, Urs. Vom Aufkleben des Rechts. Die Entstehung der Bereinigten Sammlung des Bundesrechts in einer verwaltungsgeschichtlichen Perspektive. In: Traverse, Jg. 18, Heft 2 (2011), S. 114–126.
Gerwarth, Robert. The Continuum of Violence. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 638–662.
Gerwarth, Robert. No End to War. In: Strachan, Hew (Hg.). The Oxford Illustrated History of the First World War. Oxford 2014, S. 304–316.
Geyer, Martin. Grenzüberschreitungen. Vom Belagerungszustand zum Ausnahme-

zurück

zustand. In: Werber, Niels; Kaufmann, Stefan; Koch, Lars (Hg.). Erster Weltkrieg. Kulturwissenschaftliches Handbuch. Stuttgart und Weimar 2014, S. 341–384.
GEYER, Michael. The Militarization of Europe. 1914–1945. In: Gillis, John (Hg.). The Militarization of the Western World. New Brunswick und London 1989, S. 65–102.
GEYER, Michael. War and the Context of General History in an Age of Total War. Comment on Peter Paret. In: Journal of Military History, Bd. 57, Nr. 5 (1993), S. 145–163.
GIACOMETTI, Zaccaria. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.
GIACOMETTI, Zaccaria. Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft. Zürich 1945.
GIBELLI, Antonio. Italy. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2010, S. 464–478.
GILG, Peter. Wahlsysteme. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26454.php, 1. Januar 2019.
GREMINGER, Thomas. Ordnungstruppen in Zürich. Der Einsatz von Armee, Polizei und Stadtwehr Ende November 1918 bis August 1919. Basel und Frankfurt am Main 1990.
GRETER, Mirko. Sozialdemokratische Militärpolitik im Spannungsfeld von Vaterlandsliebe, Pazifismus und Klassenkampf. Der lange Weg der SPS hin zur Ablehnung der Landesverteidigung 1917. Berlin 2005.
GREYERZ, Hans von. Der Bundesstaat seit 1848. In: Helbling, Hanno et al. Handbuch der Schweizer Geschichte, Bd. 2. Zürich 1980, S. 1019–1267.
GRIMM, Robert. 50 Jahre Landesgeschichte. Der VPOD im Spiegel des Zeitgeschehens, Bd. 1. Zürich 1955.
GROSS, Andreas. Volksrechte. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48664.php, 1. Januar 2019.
GROSSI, Verdiana. Huber, Max. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15770.php, 1. Januar 2019.
GRUNER, Erich. 100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 100, Nr. 1/2 (1964), S. 35–70.
GRUNER, Erich. Der Einbau der organisierten Interessen in den Staat. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 95, Nr. 1 (1959), S. 59–79.
GRUNER, Erich. Der Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 6 (1956), S. 315–368.
GRUNER, Erich. Die Parteien in der Schweiz. Bern 1969.
GRUNER, Erich. Politische Führungsgruppen im Bundesstaat. Bern 1973.
GRUNER, Erich. Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat. Erlenbach und Stuttgart 1956.
GRUNER, Erich et al. Die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat 1848–1919. Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien, Wahlthemen und Wahlkämpfe, Bd. 1B. Bern 1978.
GSCHWEND, Lukas. Todesstrafe. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9617.php, 1. Januar 2019.
GUEX, Sébastien. Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik. In: Halbeisen, Patrick; Müller,

Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.). Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 1077–1129.

Guex, Sébastien. La politique monétaire et financière de la Confédération suisse. 1900–1920. Lausanne 1992.

Gugerli, David; Tanner, Jakob. Wissen und Technologie. In: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.). Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 265–316.

Haas, Leonhard. Soldatenfürsorge während des Aktivdienstes 1914–1918. In: Schweizer Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur, Bd. 48 (1968/69), S. 811–816.

Halbeisen, Patrick; Lechner, Roman. Politik im Föderalismus. Die Rolle der Finanzen in der schweizerischen Bundespolitik von 1848 bis 1913. In: Ernst, Andreas et al. (Hg.). Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz. Zürich 1994, S. 33–50.

Häfelin, Ulrich; Haller, Walter; Keller, Helen. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 2012.

Hagen, Mark von. The First World War, 1914–1918. In: Suny, Ronald (Hg.). The Cambridge History of Russia, Bd. III: The Twentieth Century. Cambridge 2006, S. 94–113.

Hardmeier, Sibylle. Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1930). Argumente, Strategien, Netzwerk und Gegenbewegung. Zürich 1997.

Hautcœur, Pierre-Cyrille. Was the Great War a Watershed? The Economics of World War I in France. In: Broadberry, Stephen; Harrison, Mark (Hg.). The Economics of World War I. Cambridge 2005, S. 169–205.

Hefti, Markus. Rechtsstellung und Tätigkeit der Vollmachtenkommission der eidg. Räte im zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit. Aarau 1951.

Helbling, Carl. General Ulrich Wille. Biographie. Zürich 1957.

Henderson, Jennifer; Wakeham, Pauline (Hg.). Reconciling Canada. Critical Perspectives on the Culture of Redress. Toronto, Buffalo und London 2013.

Herwig, Holger. War in the West, 1914–16. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 49–65.

Herren, Madeleine; Zala, Sacha. «Die Experten verpflichten ihre Regierungen in keiner Weise». Experten im Milizsystem der schweizerischen Aussenpolitik der Zwischenkriegszeit. In: Traverse, Jg. 8, Heft 2 (2001), S. 96–109.

Hettling, Manfred. Bürgerlichkeit. Eine ungesellige Geselligkeit. In: Hettling, Manfred et al. Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt am Main 1998, S. 227–264.

Hettling, Manfred. Einleitung oder: Anleitung, die Schweiz zu bereisen. In: Hettling, Manfred et al. Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt am Main 1998, S. 7–20.

Hirschfeld, Gerhard. Der Erste Weltkrieg in der deutschen und internationalen Geschichtsschreibung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung «Das Parlament», Bd. 29–30 (2004), S. 3–12.

Hobsbawm, Eric. The Age of Empire 1875–1914. New York 1989.

Hobsbawm, Eric. Age of Extremes. The Short Twentieth Century. London 1995.

Hodel, Markus. Die konfessionellen Ausnahmegesetze in der innenpolitischen Diskus-

sion nach dem Ersten Weltkrieg. In: Altermatt, Urs (Hg.). Schweizer Katholizismus zwischen den Weltkriegen 1920–1940. Freiburg 1994, S. 279–295.

Högger, Rudolf Martin. Charles Naine 1874–1926. Eine politische Biographie. Zürich 1966.

Holzinger, Markus. Regel und Ausnahme. Zur Theorie des Ausnahmezustands. In: Holzinger, Markus; May, Stefan; Pohler, Wiebke. Weltrisikogesellschaft als Ausnahmezustand. Weilerswist 2010, S. 29–119.

Honig, Bonnie. Emergency Politics. Paradox, Law, Democracy. Princeton und Oxford 2009.

Horn, Martin. Economic Planning before 1914. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10372, 1. Januar 2019.

Horne, John. Introduction. Mobilizing for ‹Total War›, 1914–1918. In: Horne, John (Hg.). State, Society and Mobilization in Europe During the First World War. Cambridge 1997, S. 1–17.

Horne, John. Public Opinion and Politics. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 279–294.

Hosfeld, Rolf. Tucholsky. Ein deutsches Leben. München 2012.

Huber, Ernst Rudolf. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. V: Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung. Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1978.

Humair, Cédric et al. Les organisations patronales suisses entre coordination économique et influence politique. Bilan historiographique et pistes de recherche. In: Vingtième siècle, Nr. 115/3 (2012), S. 115–127.

Huntington, Samuel. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman und London 1991.

Hürlimann, Gisela et al. Lobbying in der Schweiz. Eigenheiten und Vielfalt. In: Hürlimann, Gisela et al. (Hg.). Lobbying. Die Vorräume der Macht (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 31). Zürich 2016, S. 21–31.

Hürlimann, Katja. Jöhr, Adolf. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46271.php, 1. Januar 2019.

Hutcheson, John. Defence of the Realm Act (DORA). In: Tucker, Spencer (Hg.). The Encyclopedia of World War I. A Political, Social, and Military History, Bd. 2. Santa Barbara 2005, S. 341 f.

Jaeger, Friedrich. Amerikanischer Liberalismus und zivile Gesellschaft. Perspektiven sozialer Reform zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Göttingen 2001.

Jahr, Christoph; Kaufmann, Stefan. Den Krieg führen. Organisation, Technik, Gewalt. In: Werber, Niels; Kaufmann, Stefan; Koch, Lars (Hg.). Erster Weltkrieg. Kulturwissenschaftliches Handbuch. Stuttgart und Weimar 2014, S. 164–231.

Jann, Werner; Wegrich, Kai. Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hg.). Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München und Wien 2003, S. 71–105.

Janz, Oliver. 14 – der grosse Krieg. Frankfurt am Main 2013.

Jaun, Rudolf. «Meuterei am Gotthard». Die Schweizer Armee zwischen preussisch-deutschem Erziehungsdrill und sozialistischer Skandalisierung. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 21–47.

Jaun, Rudolf. Wille, Ulrich. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24433.php, 1. Januar 2019.

Jaun, Rudolf; Straumann, Tobias. Durch fortschreitende Verelendung zum Generalstreik? Widersprüche eines populären Narrativs. In: Der Geschichtsfreund, Bd. 169 (2016), S. 21–51.

Jorio, Marco (Hg.). Weltkrieg, Erster. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8926.php, 1. Januar 2019.

Jöhr, Walter Adolf. Schweizerische Kreditanstalt 1856–1956. Hundert Jahre im Dienste der schweizerischen Volkswirtschaft. Zürich 1956.

Joris, Elisabeth; Schumacher, Beatrice. Helfen macht stark. Dynamik im Wechselspiel von privater Fürsorge und staatlichem Sozialwesen. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 316–335.

Jost, Hans Ulrich. Bedrohung und Enge. In: Im Hof, Ulrich et al. Geschichte der Schweiz – und der Schweizer, Bd. 3. Basel und Frankfurt am Main 1983, S. 101–189.

Jost, Hans Ulrich. Linksradikalismus in der Deutschen Schweiz 1914–1918. Bern 1973.

Jost, Hans Ulrich. Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948. Zürich 1998.

Jost, Hans Ulrich. Die reaktionäre Avantgarde. Die Geburt der neuen Rechten in der Schweiz um 1900. Zürich 1992.

Jost, Hans-Ulrich; Malaguerra, Carlo. Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik. Zürich 2016.

Jung, Joseph. Alfred Escher 1819–1882. Aufstieg, Macht, Tragik. Zürich 2007.

Kaenel, Philippe. Guguss'. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D27828.php, 1. Januar 2019.

Kaestli, Tobias. Selbstbezogenheit und Offenheit – Die Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts. Zur politischen Geschichte eines neutralen Kleinstaats. Zürich 2005.

Kägi, Werner. Zur Entwicklung des schweizerischen Rechtsstaates seit 1848. Rückblick und Ausblick. In: Gutzwiller, Max et al. Hundert Jahre schweizerisches Recht. Basel 1952, S. 173–236.

Kaiser, Chantal. Bundesrat Jean-Marie Musy 1919–1934. Freiburg 1999.

Kälin, Walter et al. Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Beiheft zum Bericht «Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus». Bern 1999.

Kapani, Münci. Les pouvoirs extraordinaires de l'exécutif en temps de guerre et de crise nationale. Étude de droit comparé entre les pouvoirs extraordinaires des gouvernements de la Suisse, de la Grande-Bretagne et des États-Unis d'Amérique. Genf 1949.

Keene, Jennifer. The United States. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 508–523.

Kennan, George. The Decline of Bismarck's European Order. Franco-Russian Relations, 1875–1890. Princeton 1979.

Kennedy, David. Over Here. The First World War and American Society. New York 2004.

Kerkhof, Stefanie van de. Public-Private Partnership im Ersten Weltkrieg? Kriegs-

gesellschaften in der schwerindustriellen Kriegswirtschaft des Deutschen Reiches. In: Berghoff, Hartmut; Kocka, Jürgen; Ziegler, Dieter (Hg.). Wirtschaft im Zeitalter der Extreme. Beiträge zur Unternehmensgeschichte Österreichs und Deutschlands. München 2010, S. 106–133.

Kiener, Regina. Bundesrätliches «Notrecht» und Unabhängigkeit der Justiz. In: Rüssli, Markus; Hänni, Julia; Furrer, Reto Häggi (Hg.). Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen. Festschrift für Tobias Jaag. Zürich, Basel und Genf 2012, S. 459–473.

Kley, Andreas. Bundesverfassung (BV). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php, 1. Januar 2019.

Kley, Andreas. Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz. Zürich und St. Gallen 2011.

Kley, Andreas. Geschichtliche Einleitung. Zürich 2008, https://doi.org/10.5167/uzh-18273, 1. Januar 2019.

Kley, Andreas. Magistrale Demonstration der nationalen Einigkeit. Politische Reden während des Ersten Weltkriegs. In: Kuhn, Konrad J.; Ziegler, Béatrice (Hg.). Der vergessene Krieg. Spuren und Traditionen zur Schweiz im Ersten Weltkrieg. Baden 2014, S. 197–210.

Kley, Andreas. Mit Macht durch den Krieg. In: NZZ am Sonntag. 3. Mai 2015, www.nzz.ch/mit-macht-durch-den-krieg-1.18534392, 1. Januar 2019.

Kley, Andreas. Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung. In: Biaggini, Giovanni; Gächter, Thomas; Kiener, Regina (Hg.). Staatsrecht. Zürich 2011, S. 344–358.

Kley, Andreas. Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 130:1 (2011), S. 123–138.

Kley. Andreas. Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz. Bern 2008.

Kley, Andreas. Vollmachtenregime. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10094.php, 1. Januar 2019.

Kley, Andreas. Von Stampa nach Zürich. Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, sein Leben und Werk und seine Bergeller Künstlerfamilie. Zürich 2014.

Kocka, Jürgen. Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914–1918. Göttingen 1973.

Koller, Christian. Authentizität und Geschichtskultur. Soldatische Selbstzeugnisse der «Grenzbesetzung 1914/18» als polyvalente Erinnerungsträger. In: Kuhn, Konrad J.; Ziegler, Béatrice (Hg.). Der vergessene Krieg. Spuren und Traditionen zur Schweiz im Ersten Weltkrieg. Baden 2014, S. 99–114.

Koller, Christian. Drei Tage erschütterten die Schweiz – der Landesstreik vor 90 Jahren. In: Rote Revue, Jg. 86, Nr. 3 (2008), S. 33–39.

Koller, Michael. Fortschritt und Eigennutz. Die Trägerschaftsfrage bei der Telegrafen- und Eisenbahngesetzgebung im jungen Schweizer Bundesstaat zwischen 1849 und 1852. Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Zürich 2008.

Kölz, Alfred. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Bern 2004.

König, Mario. Politik und Gesellschaft im 20. Jahrhundert. Krisen, Konflikte, Reformen. In: Hettling, Manfred et al. Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt am Main 1998, S. 21–90.

König, Mario; Siegrist, Hannes; Vetterli, Rudolf. Warten und Aufrücken. Die Angestellten in der Schweiz 1870–1950. Zürich 1985.

Korol, Martin. Dada, Präexil und die Freie Zeitung. Bremen, Tartu und Sofia 2001.

Kotulla, Michael. Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495–1934). Berlin und Heidelberg 2008.

Kramer, Alan. Blockade and Economic Warfare. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 460–489.

Kreis, Georg. Demokratie. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9926.php, 1. Januar 2019.

Kreis, Georg. État démocratique en état de siège. In: Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale, Jg. 31, Nr. 121 (1981), S. 71–82.

Kreis, Georg. Insel der unsicheren Geborgenheit. Die Schweiz in den Kriegsjahren 1914–1918. Zürich 2014.

Kreis, Georg. Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Ihre Antworten auf die Herausforderungen der Zeit. Zürich 1999.

Kreis. Georg. Les votes fédéraux des années 1914–1918. A la recherche du fameux fossé. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 66 (2016), S. 19–30.

Kruizinga, Samuël. Neutrality. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 542–575.

Kruizinga, Samuël; Moeyes, Paul; Klinkert, Wim. The Netherlands. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10432, 1. Januar 2019.

Krumeich, Gerd. Januarstreiks. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 591–593.

Krumeich, Gerd. Verdun. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 942–945.

Kruse, Wolfgang. Der Erste Weltkrieg. Darmstadt 2009.

Kruse, Wolfgang. Gesellschaftspolitische Systementwicklung. In: Kruse, Wolfgang (Hg.). Eine Welt von Feinden. Der Große Krieg 1914–1918. Frankfurt 1997, S. 55–91.

Kübler, Markus. Die Integration des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes in das Politische System der Schweiz in den Jahren 1908 bis 1939. Bern 1998.

Küffer, Rafael. Eine liberale Kritik am Notrecht. Zaccaria Giacometti als Protagonist der Schweizer Notrechtsdebatte. Tübingen 2014.

Kuhn, Konrad J.; Ziegler, Béatrice. Dominantes Narrativ und drängende Forschungsfragen. Zur Geschichte der Schweiz im Ersten Weltkrieg. In: Traverse, Jg. 18, Heft 3 (2011), S. 123–141.

Kull, Claudius. Das kantonale Notrecht und seine Stellung im schweizerischen Rechtssystem. Zürich 1980.

Kury, Patrick. Der Erste Weltkrieg als Wendepunkt in der Ausländerpolitik. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 290–313.

Kury, Patrick. Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945. Zürich 2003.

Kurz, Hans Rudolf. Dokumente der Grenzbesetzung 1914–1918. Frauenfeld und Stuttgart 1970.

Labhardt, Robert. Krieg und Krise. Basel 1914–1918. Basel 2014.

Lambert, Nicholas. Planning Armageddon. British Economic Warfare and the First World War. Cambridge und London 2012.

Lanter, Max. Die Finanzierung des Krieges. Quellen, Methoden und Lösungen seit dem Mittelalter bis Ende des zweiten Weltkrieges 1939 bis 1945. Luzern 1950.

Lauth, Hans-Joachim. Regime in der Vergleichenden Politikwissenschaft. Autokratie und Demokratie. In: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne; Pickel, Gert (Hg.). Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden 2016, S. 123–139.

Lazar, Nomi Claire. States of Emergency in Liberal Democracies. New York 2009.

Leimgruber, Matthieu. Schutz für Soldaten, nicht für Mütter. Lohnausfallentschädigungen für Dienstleistende. In: Leimgruber, Matthieu; Lengwiler, Martin (Hg.). Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938–1948. Zürich 2009, S. 75–99.

Lemke, Matthias. Ausnahmezustände als Dispositiv demokratischen Regierens. Eine historische Querschnittanalyse am Beispiel der USA. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 22 (2012), S. 307–331.

Leonhard, Jörn. Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkriegs. München 2014.

Leonhard, Jörn. Kriegswirtschaft. Szenarien, Krisen, Mobilisierungen. In: Werber, Niels; Kaufmann, Stefan; Koch, Lars (Hg.). Erster Weltkrieg. Kulturwissenschaftliches Handbuch. Stuttgart und Weimar 2014, S. 259–279.

Leucht, Robert. Wirtschaftsgeneral und Gesellschaftstechniker. Imaginäre Anführer der Kriegswirtschaft und der Weg zu einer neuen Gesellschaftsordnung. In: Wagner, Karl; Baumgartner, Stephan; Gamper, Michael (Hg.). Der Held im Schützengraben. Führer, Massen und Medientechnik im Ersten Weltkrieg. Zürich 2014, S. 51–67.

Lezzi, Otto. Zur Geschichte der schweizerischen Arbeiterbewegung. Zürich 1990.

Lijphart, Arend. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven und London 1999.

Linder, Wolf. Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz. In: Riklin, Alois (Hg.). Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1: Grundlagen. Bern 1983, S. 255–382.

Linder, Wolf. Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern, Stuttgart und Wien 1999.

Linder, Wolf; Wirz, Rolf. Direkte Demokratie. In: Knoepfel, Peter et al. (Hg.). Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 2014, S. 145–167.

Luciri, Pierre. Le prix de la neutralité. La diplomatie secrète de la Suisse en 1914–1915 avec des documents d'archives inédits. Genf 1976.

Lüdi, Heidi. Zurlinden, Hans. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14911.php, 1. Januar 2019.

Lüdtke, Alf; Wildt, Michael. Einleitung. In: Lüdtke, Alf; Wildt, Michael (Hg.). Staats-Gewalt. Ausnahmezustand und Sicherheitsregimes. Göttingen 2008, S. 9–38.

Luhmann, Niklas. Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main 2002.

Lüpold, Martin. Der Ausbau der «Festung Schweiz». Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881–1961. Dissertation Zürich 2010.

Lüthi, Katharina. Sorglos bis überfordert. Die Brotversorgungspolitik der Schweiz im Ersten Weltkrieg. Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Bern 1997.
Maier, Charles. Leviathan 2.0. Die Erfindung moderner Staatlichkeit. In: Rosenberg, Emily (Hg.). 1870–1945. Weltmärkte und Weltkriege (Geschichte der Welt, Bd. 5). München 2012, S. 33–186.
Maier, Charles. Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I. Princeton 2016.
Manasse, Christoph. Schindler, Dietrich. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D15773.php, 1. Januar 2019.
Manuel, André. Les pleins pouvoirs en droit public fédéral suisse. Lausanne 1953.
Mattioli, Aram. Die intellektuelle Rechte und die Krise der demokratischen Schweiz. Überlegungen zu einem zeitgeschichtlichen Niemandsland. In: Mattioli, Aram (Hg.). Intellektuelle von rechts. Ideologie und Politik in der Schweiz 1918–1939. Zürich 1995, S. 1–27.
Mattioli, Aram. Die Schweiz und die jüdische Emanzipation. In: Mattioli, Aram (Hg.). Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960. Zürich 1998, S. 61–82.
Mattioli, Aram. Zwischen Demokratie und totalitärer Diktatur. Gonzague de Reynold und die Tradition der autoritären Rechten in der Schweiz. Zürich 1994.
Mattmüller, Markus. Leonhard Ragaz und der religiöse Sozialismus. Eine Biographie, Bd. 2: Die Zeit des Ersten Weltkriegs und der Revolutionen. Zürich 1968.
Mauro, Paolo et al. A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy (IMF Working Paper, Nr. 13/5), Ohne Ort 2013.
Meienberg, Niklaus. Die Welt als Wille & Wahn. Elemente zur Naturgeschichte eines Clans. Zürich 1987.
Meier, Maria. Der Lebensmittelmarkt im Krieg. Teuerung, Verteilkämpfe und Rationierung. Unveröffentlichtes Working-Paper zum Sinergia-Kolloquium vom 12. Februar 2016. Universität Luzern.
Meier, Maria. Von Notstand und Wohlstand. Die Basler Lebensmittelversorgung im Krieg 1914–1918. Unveröffentlichte Dissertation Luzern 2017.
Meili, Caspar; Häusler, Eric. Swiss Embroidery. Erfolg und Krise der Schweizer Stickerei-Industrie in globaler Perspektive (1865–1929). Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Zürich 2011.
Merkel, Wolfgang. Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden 2010.
Merkel, Wolfgang. Systemwandel und -wechsel in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne; Pickel, Gert (Hg.). Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden 2016, S. 103–121.
Mesmer, Beatrix. Pflichten erfüllen heisst Rechte begründen. Die frühe Frauenbewegung und der Staat. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 46 (1996), S. 332–355.
Mesmer, Beatrix. Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht. Die Politik der schweizerischen Frauenverbände 1914–1971. Zürich 2007.
Meuwly, Olivier. Secretan, Edouard. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4365.php, 1. Januar 2019.
Mittler, Max. Der Weg zum Ersten Weltkrieg: Wie neutral war die Schweiz? Kleinstaat und europäischer Imperialismus. Zürich 2003.

Moliterni Eberle, Lea. Der General als Gnadenherr. Militärjustiz im Ersten Weltkrieg. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 34–35.

Mommsen, Wolfgang J. Der Erste Weltkrieg. Anfang vom Ende des bürgerlichen Zeitalters. Frankfurt am Main 2004.

Moor, Pierre. Verwaltungsrecht. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9660.php, 1. Januar 2019.

Moos, Carlo. Schweizer Neutralität(en) zur Zeit des Ersten Weltkriegs. Von der schwierigen Umsetzung eines umstrittenen Konzepts. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 214–239.

Moser, Peter. Kein umstrittenes Thema mehr? Die Ernährungsfrage im Landesstreik 1918. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 83–110.

Moser, Peter. Mehr als eine Übergangszeit. Die Neuordnung der Ernährungsfrage während des Ersten Weltkriegs. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 172–199.

Moser, Peter. Der Stand der Bauern. Bäuerliche Politik, Wirtschaft und Kultur gestern und heute. Frauenfeld 1994.

Moser, Peter; Brodbeck, Beat. Milch für alle. Bilder, Dokumente und Analysen zur Milchwirtschaft und Milchpolitik in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Baden 2007.

Moser-Léchot, Daniel. Freisinnig-Demokratische Partei (FDP). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17378.php, 1. Januar 2019.

Müller, Margrit; Woitek, Ulrich; Hiestand, Manuel. Wohlstand, Wachstum und Konjunktur. In: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.). Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 91–222.

Müller, Reto Patrick. Innere Sicherheit Schweiz. Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848. Egg bei Einsiedeln 2009.

Münger, Felix. Reden, die Geschichte schrieben. Stimmen zur Schweiz im 20. Jahrhundert. Baden 2014.

Münkler, Herfried. Der Grosse Krieg. Die Welt 1914 bis 1918. Berlin 2013.

Neidhart, Leonhard. Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern 1970.

Neidhart, Leonhard. Politik und Parlament der Schweiz. Ein Rückblick in das 20. Jahrhundert. Zürich 2013.

Nicolò, Marco de. Die Sozialpolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (1880–1960). Winterthur 1962.

Nolte, Ernst. Der Faschismus in seiner Epoche. Action française, italienischer Faschismus, Nationalsozialismus. München und Zürich 1990.

Nullmeier, Frank; Wiesner, Achim. Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft. In: Münkler, Herfried (Hg.). Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg 2003, S. 285–323.

Oberreuter, Heinrich. Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat. München 1978.

Ochsenbein, Heinz. Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914–1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz. Bern 1971.

Offer, Avner. The First World War. An Agrarian Interpretation. Oxford 1989.

Osborne, Eric. Naval Warfare. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10333, 1. Januar 2019.

Osterhammel, Jürgen. Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts. München 2011.

Paquier, Serge. Auswirkungen der Energieabhängigkeit. Die Kohlekrise als Chance für den Ausbau der Wasserwirtschaft. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 126–143.

Pfeifer, Regula. Frauen und Protest. Marktdemonstrationen in der deutschen Schweiz im Kriegsjahr 1916. In: Head-König, Anne-Lise; Tanner, Albert (Hg.). Frauen in der Stadt / Les femmes dans la ville. Zürich 1993, S. 93–109.

Pfister, Christian. Auf der Kippe. Regen, Kälte und schwindende Importe stürzten die Schweiz 1916–1918 in einen Nahrungsengpass. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 57–81.

Pfister, Christian. Frieren, kalt essen und zu Fuss gehen. Die Energiekrise 1917–1919 in der Schweiz. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 113–132.

Praz, Anne-Françoise. Un monde bascule. La Suisse de 1910 à 1919. Prilly 1991.

Prost, Antoine. War Losses. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10271, 1. Januar 2019.

Purseigle, Pierre. Home Fronts. The Mobilization of Resources for Total War. In: Chickering, Roger; Showalter, Dennis; Ven, Hans van de (Hg.). The Cambridge History of War, Bd. 4: War and the Modern World. Cambridge 2012, S. 257–284.

Raphael, Lutz. Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main 2000.

Raphael, Lutz. Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. In: Geschichte und Gesellschaft, Jg. 22 (1996), S. 165–193.

Rapold, Hans. Zeit der Bewährung? Die Epoche um den Ersten Weltkrieg 1907–1924. Der schweizerische Generalstab, Bd. 5. Basel und Frankfurt am Main 1988.

Rauh, Cornelia; Schumann, Dirk. Ausnahmezustände und die Transformation des Politischen. In: Rauh, Cornelia; Schumann, Dirk (Hg.). Ausnahmezustände. Entgrenzungen und Regulierungen in Europa während des Kalten Krieges. Göttingen 2015, S. 9–36.

Rauchensteiner, Manfried. Der Erste Weltkrieg und das Ende der Habsburgermonarchie. Wien 2013.

Reich, David. Direkte Demokratie in der Krise. Die Funktion des Notrechts in der

Schweiz während Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg dargestellt am Beispiel des Warenhausbeschlusses 1933–1945. Basel 2007.

Reichen, Quirinus. Gastgewerbe. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14071.php, 1. Januar 2019.

Reinger, Edwin. Der fluktuierende Wechselkurs des Schweizerfrankens von 1914–1924. Winterthur 1957.

Reinhard, Wolfgang. Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 2000.

Renouvin, Pierre. La crise européenne et la première guerre mondiale (1904–1918). Paris 1969.

Rey, Alfred. Finanzausgleich. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13760.php, 1. Januar 2019.

Riesenberger, Dieter. Deutsche Emigration und Schweizer Neutralität im Ersten Weltkrieg. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 38 (1988), S. 127–150.

Rietmann, Tanja. «Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981). Zürich 2013.

Rietzler, Katharina. The War as History. Writing the Economic and Social History of the First World War. In: Diplomatic History, Bd. 38, Nr. 4 (2014), S. 826–839.

Rockloff, Hugh. Until it's over, over there. The US Economy in World War I. In: Broadberry, Stephen; Harrison, Mark (Hg.). The Economics of World War I. Cambridge 2005, S. 310–343.

Rohlack, Momme. Kriegsgesellschaften (1914–1918). Arten, Rechtsformen und Funktionen in der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkrieges. Frankfurt am Main 2001.

Rossfeld, Roman. «Abgedrehte Kupferwaren». Kriegsmaterialexporte der schweizerischen Uhren-, Metall- und Maschinenindustrie im Ersten Weltkrieg. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Bd. 56, Heft 2 (2015), S. 515–551.

Rossfeld, Roman. «Rechte hat nur, wer Kraft hat». Anmerkungen zur Schweizer Wirtschaft im Ersten Weltkrieg. In: Rossfeld, Roman; Buomberger, Thomas; Kury, Patrick (Hg.). 14/18. Die Schweiz und der Grosse Krieg. Baden 2014, S. 144–171.

Rossfeld, Roman. «Schweigen ist Gold». Kriegsmaterialexporte der schweizerischen Uhren-, Metall- und Maschinenindustrie im Ersten Weltkrieg. In: Jaun, Rudolf et al. (Hg.). An der Front und hinter der Front. Der Erste Weltkrieg und seine Gefechtsfelder. Baden 2015, S. 292–313.

Rossfeld, Roman. Schweizer Schokolade. Industrielle Produktion und kulturelle Konstruktion eines nationalen Symbols 1860–1920. Baden 2007.

Rossfeld, Roman; Straumann, Tobias. Zwischen den Fronten oder an allen Fronten? Eine Einführung. In: Rossfeld, Roman; Straumann, Tobias (Hg.). Der vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg. Zürich 2008, S. 11–59.

Rossiter, Clinton. Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies. Princeton 1948.

Roth, Regina. Staat und Wirtschaft im Ersten Weltkrieg. Kriegsgesellschaften als kriegswirtschaftliche Steuerungsinstrumente. Berlin 1997.

Rothenfluh, Walter. Das Notrecht extra constitutionem in der Schweiz und in Frankreich seit 1914. Basel 1961.

Röthlisberger, Heinz Christian. Der politische Standort von Ulrich Wille. Stäfa 1975.

Rucki, Isabelle. Das Hotel in den Alpen. Die Geschichte der Oberengadiner Hotelarchitektur ab 1860. Baden 2012.
Ruffieux, Roland. Les données de l'histoire constitutionnelle. In: Riklin, Alois (Hg.). Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1: Grundlagen. Bern 1983, S. 119–211.
Ruffieux, Roland. Die Schweiz des Freisinns (1848–1914). In: Im Hof, Ulrich et al. Geschichte der Schweiz – und der Schweizer, Bd. 3. Basel und Frankfurt am Main 1983, S. 9–100.
Ruffieux, Roland. La Suisse de l'entre-deux-guerres. Lausanne 1974.
Ruoss, Eveline. Die Anfänge der schweizerischen Geldpolitik. In: Cassis, Youssef; Tanner, Jakob (Hg.). Banken und Kredit in der Schweiz (1850–1930). Zürich 1993, S. 29–52.
Sauser-Hall, Georges. Guide politique Suisse. Initiation au droit public. Lausanne 1965.
Schaffner, Martin. Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867. Basel und Frankfurt am Main 1982.
Schaffner, Martin. Direkte Demokratie. «Alles für das Volk – alles durch das Volk». In: Hettling, Manfred et al. Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt am Main 1998, S. 189–226.
Schale, Frank. Ernst Fraenkel. The Dual State. In: Salzborn, Samuel (Hg.). Klassiker der Sozialwissenschaften. 100 Schlüsselwerke im Portrait. Wiesbaden 2016, S. 150–154.
Schaltegger, Christoph; Schmid, Lukas. Der Anleihemarkt als Spiegel der Bedrohungslage. In: NZZ. Sonderbeilage Erster Weltkrieg. 28. Juni 2014, S. 6, www.nzz.ch/international/weltkrieg/der-anleihemarkt-als-spiegel-der-bedrohungslage-1.18331286, 1. Januar 2019.
Scharpf, Fritz. Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Scharpf, Fritz. Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main 1973, S. 15.
Scherer, Sarah. Käppeli, Josef. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/i/I17388.php, 1. Januar 2019.
Scheuner, Ulrich. Ausländische Erfahrungen zum Problem der Übertragung rechtsetzender Gewalt. In: Klein, Friedrich et al. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952, S. 118–166.
Schmid, Hanspeter. Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918–1929). Zürich 1983.
Schmid, Hanspeter. Krieg der Bürger. Das Bürgertum im Kampf gegen den Generalstreik 1919 in Basel. Zürich 1980.
Schmid-Ammann, Paul. Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918. Seine Ursachen, sein Verlauf, seine Folgen. Zürich 1968.
Schneider, Oliver. Von Knüppelgardisten, Revolutionshelden und Radaubrüdern. Die Luzerner Bürgerwehren nach dem Landesstreik 1918. In: Historische Gesellschaft Luzern (Hg.). Geschichte Kultur Gesellschaft 31 (2013), S. 63–84.
Schneider, Peter. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in der Schweiz. In: Klein, Friedrich et al. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952, S. 373–410.

SCHNYDER, Bernhard. Zivilgesetzbuch (ZGB). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30734.php, 1. Januar 2019.

SCHOCH, Jürg. Die Oberstenaffäre. Eine innenpolitische Krise (1915/1916). Bern und Frankfurt am Main 1972.

SCHROVER, Marlou. Migration and Mobility. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10332, 1. Januar 2019.

SCHUDNAGIES, Christian. Der Kriegs- oder Belagerungszustand im Deutschen Reich während des Ersten Weltkrieges. Eine Studie zur Entwicklung und Handhabung des deutschen Ausnahmezustands bis 1918. Frankfurt am Main 1994.

SCHÜEPP, Hanspeter. Die Diskussion über die schweizerische Demokratie von 1904–1914. Eine Untersuchung über das demokratische Bewusstsein in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg. Zürich 1969.

SCHUMANN, Klaus. Das Regierungssystem der Schweiz. Köln 1971.

SCHWABE, Klaus. Das Ende des Ersten Weltkriegs. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 293–303.

SCHWEGMANN, Friedrich. Notstand. In: Nohlen, Dieter (Hg.). Lexikon der Politik, Bd. 7: Politische Begriffe (Digitale Bibliothek, Bd. 79). Berlin 2003, S. 430.

SEGESSER, Daniel Marc. Controversy: Total War. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10315, 1. Januar 2019.

SEGESSER, Daniel Marc. «Integrale Rechtsgeschichte». Ein interdisziplinärer Einblick in die Forschung in der Schweiz. In: Traverse, Jg. 20, Heft 1 (2013), S. 103–121.

SEGESSER, Daniel Marc. Victims of War Must be Loyal to Deserve Protection. International Law and National Legislation on Enemy Aliens 1907–1918. Unveröffentlichtes Referatsmanuskript für die Konferenz «Minorities and the First World War», University of Chester, 14. April 2014, http://boris.unibe.ch/64274, 1. Januar 2019.

SEGESSER, Daniel Marc. Zwischen Weiji und dem Tod von Marie Ankenhafen. Globale Herausforderungen und Krisen in der Ressourcenmobilisierung. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 29–55.

SENGLET, Jean-Jacques. Die Preispolitik der Schweiz während des 1. Weltkrieges. Historisch-systematische Untersuchung unter Heranziehung von Vergleichsmaterial des 2. Weltkrieges. Bern 1950.

SENN, Alfred. The Russian Revolution in Switzerland. 1914–1917. Madison, Milwaukee und London 1971.

SHAFER, Robert. Rationing (USA). In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10476, 1. Januar 2019.

SIEGENTHALER, Hansjörg. Entscheidungshorizonte im sozialen Wandel. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 33 (1983), S. 414–431.

SMITH, Joseph. Julius Goebel, Jr. A Tribute. In: Columbia Law Review, Bd. 73 (1973), S. 1372–1382.

SONDEREGGER, Christian; TSCHERRIG, Andreas. Die Grippepandemie 1918–1919 in der

Schweiz. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 259–283.

Sørensen, Nils. Denmark. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10276, 1. Januar 2019.

Specker, Louis. Ein Leben für soziale Gerechtigkeit. Aus der Biographie des «Weberpfarrers» Howard Eugster-Züst (1861–1932). In: Appenzellische Jahrbücher, Bd. 101 (1973), S. 3–34.

Spieler, Willy; Howald, Stefan; Brassel-Moser, Ruedi. Für die Freiheit des Wortes. Neue Wege durch ein Jahrhundert im Spiegel der Zeitschrift des religiösen Sozialismus. Zürich 2009.

Sprecher, Daniel. Das Erstarken der Romands. Wie sich die Westschweiz im Zuge des Ersten Weltkriegs politisches Gewicht erkämpft hat. In: NZZ, 12. August 2016, S. 16.

Sprecher, Daniel. Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg. Seine militärisch-politische Leistung unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität. Zürich 2000.

Sprecher, Daniel. Die Generalswahl vom 3. August 1914. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 52 (2002), S. 163–193.

Sprecher, Daniel. Sprecher, Theophil (von Bernegg). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24263.php, 1. Januar 2019.

Stadler, Peter. Die Diskussion um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1933–1935. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 19 (1969), S. 75–169.

Stadler, Peter. Der Kulturkampf in der Schweiz. Eidgenossenschaft und Katholische Kirche im europäischen Umkreis 1848–1888. Frauenfeld 1984.

Stämpfli, Regula. Der General und die Politik. Das schweizerische Entscheidungssystem im Spannungsfeld zwischen Armee, Bundesrat und Industrie. In: Fuhrer, Hans Rudolf; Strässle, Paul Meinrad (Hg.). General Ulrich Wille. Vorbild den einen – Feindbild den anderen. Zürich 2003, S. 417–429.

Stämpfli, Regula. Von der Grenzbesetzung zum Aktivdienst. Geschlechterpolitische Lösungsmuster in der schweizerischen Sozialpolitik (1914–1945). In: Gilomen, Hans-Jörg; Guex, Sébastien; Studer, Brigitte (Hg.). Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert. Zürich 2002, S. 373–386.

Stämpfli, Regula. Informelle Politiknetzwerke und Innovation in der schweizerischen Kriegswirtschaft. In: Gilomen, Hans-Jörg et al. (Hg.). Innovationen. Voraussetzungen und Folgen – Antriebskräfte und Widerstände. Zürich 2001, S. 329–345.

Staub, Hans. Von Schmidheiny zu Schmidheiny. Schweizer Pioniere der Wirtschaft und Technik, Bd. 61. Meilen 1994.

Stauffer, Paul. Die Affäre Hoffmann/Grimm. In: Schweizer Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur, Jg. 53 (1973), S. 1–30.

Stehr, Nico; Grundmann, Reiner. Expertenwissen. Die Kultur und die Macht von Experten, Beratern und Ratgebern. Weilerswist 2010.

Steigmeier, Andreas. Frey, Julius. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D42084.php, 1. Januar 2019.

Steigmeier, Andreas. Schulthess, Edmund. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3791.php, 1. Januar 2019.

Steiner, Sebastian. «Der Krieg zieht sich in die Länge». Erste zögerliche Anpassungen (1915). Unveröffentlichtes Working-Paper zum Sinergia-Textkolloquium vom 18. März 2016. Universität Bern.

Steiner, Sebastian. Oberstenaffäre. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10909, 1. Januar 2019.

Steiner, Sebastian. Die schweizerische Militärgerichtsbarkeit und die Vorbereitung auf den Ernstfall. Unveröffentlichtes Working-Paper zu den Sinergia-Expertengesprächen vom 5. Juni 2015. Universität Genf.

Stettler, Karl. Minister Hans Zurlinden 1892–1972. Entlang von Texten aus seinem Schrifttum. In: Jahrbuch des Oberaargaus, Jg. 32 (1989), S. 21–38.

Stibbe, Matthew. Enemy Aliens and Internment. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10037, 1. Januar 2019.

Stockar, Conrad. Direkte Bundessteuer. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13768.php, 1. Januar 2019.

Strachan, Hew. Economic Mobilization. Money, Munitions, and Machines. In: Strachan, Hew (Hg.). The Oxford Illustrated History of the First World War. Oxford 2014, S. 134–148.

Strachan, Hew. The First World War, Bd. 1: To Arms. Oxford 2001.

Straumann, Tobias. Wartime and Post-war Economies (Switzerland). In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10701, 1. Januar 2019.

Strauss, Walter. Einführung. In: Klein, Friedrich et al. Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Frankfurt am Main 1952, S. 1–3.

Stolleis, Michael. Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht. In: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte, Jg. 11 (1989), S. 129–147.

Stolleis, Michael. Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. 1914–1945, Bd. 3. München 1999.

Studer, Brigitte. Der Experte. In: Degen, Bernard; Schäppi, Hans; Zimmermann, Adrian (Hg.). Robert Grimm. Marxist, Kämpfer, Politiker. Zürich 2012, S. 107–119.

Studer, Brigitte. Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat. In: Studer, Brigitte (Hg.). Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998. Zürich 1998, S. 159–186.

Studer, Edwin. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Schweiz zur Zeit des Ersten Weltkrieges 1914–1918. Unveröffentlichte Lizenziatsarbeit Zürich 1979.

Studer-von Goumoëns, Elisabeth. Eduard von Goumoëns 1874–1959. In: Hipp, Matthias et al. Schweizer Pioniere der Wirtschaft und Technik, Bd. 12. Zürich 1961, S. 57–88.

Supple, Barry. War Economies. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 295–324.

Suter, Werner. Notrecht und ausserordentliche Vollmachten im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Winterthur 1960.
Tanner, Albert. Arbeitsame Patrioten – wohlanständige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914. Zürich 1995.
Tanner, Albert. Das Schiffchen fliegt – die Maschine rauscht. Weber, Sticker und Unternehmer in der Ostschweiz. Zürich 1985.
Tanner, Jakob. Die «Alkoholfrage» in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. In: Fahrenkrug, W. Hermann (Hg.). Zur Sozialgeschichte des Alkohols in der Neuzeit Europas. Lausanne 1986, S. 147–168.
Tanner, Jakob. Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953. Zürich 1986.
Tanner, Jakob. Der erste totale Krieg. In: Die Wochenzeitung, Nr. 12 (2014), S. 15–17.
Tanner, Jakob. Fabrikmahlzeit. Ernährungswissenschaft, Industriearbeit und Volksernährung in der Schweiz 1890–1950. Zürich 1999.
Tanner, Jakob. Die faktische Kraft des Normativen? Zur Bedeutung des Rechts im gesellschaftlichen Wandel. In: Verein Junger RechtshistorikerInnen Zürich (Hg.). ¿Rechtsgeschichte(n)? Frankfurt am Main 2000, S. 13–27.
Tanner, Jakob. Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München 2015.
Tanner, Jakob. Staat und Wirtschaft in der Schweiz. Interventionistische Massnahmen und Politik als Ritual. In: Studer, Brigitte (Hg.). Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998. Zürich 1998, S. 237–259.
Tanner, Jakob. Schweizerische Nationalbank (SNB). In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13747.php, 1. Januar 2019.
Tanner, Jakob. Der Tatsachenblick auf die «reale Wirklichkeit». Zur Entwicklung der Sozial- und Konsumstatistik in der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 45 (1995), S. 94–108.
Tanner, Jakob; Groebner, Valentin; Guex, Sébastien. Einleitung: Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege. Forschungsperspektiven und Untersuchungsfelder. In: Groebner, Valentin; Guex, Sébastien; Tanner, Jakob (Hg.). Kriegswirtschaft und Wirtschaftskriege (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 23). Zürich 2008, S. 9–21.
Thoss, Bruno. Mobilmachung. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 723–725.
Thürer, Andreas. Der Schweizerische Vaterländische Verband 1919–1930/31. Basel 2010.
Thürer, Daniel. Max Huber. A Portrait in Outline. In: The European Journal of International Law, Bd. 18, Nr. 1 (2008), S. 69–80.
Tooze, Adam. 1917–365 Days that Shook the World. In: Prospect Magazine, 13. Dezember 2016, www.prospectmagazine.co.uk/magazine/1917-year-shook-the-world-russian-revolution-united-states, 1. Januar 2019.
Tooze, Adam. The Deluge. The Great War and the Remaking of Global Order, 1916–1931. London 2014.
Trembath, Richard. Press/Journalism (Australia). In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10622, 1. Januar 2019.

Tribelhorn, Marc. Der taumelnde Kleinstaat. In: NZZ. Sonderbeilage Erster Weltkrieg, 28. Juni 2014, S. 16–17, www.nzz.ch/international/weltkrieg/der-taumelnde-kleinstaat-1.18330201, 1. Januar 2019.

Trümpler, Ralph. Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda. Zürich, Basel und Genf 2012.

Turner, John. The Challenge to Liberalism. The Politics of the Home Fronts. In: Strachan, Hew (Hg.). The Oxford Illustrated History of the First World War. Oxford 2014, S. 163–178.

Ullmann, Hans-Peter. Finance. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 408–433.

Ullmann, Hans-Peter. Kriegswirtschaft. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 220–232.

Ullrich, Volker. Kriegsbegeisterung. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 630 f.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg. Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht. Zürich 2002.

Vatter, Adrian. Das politische System der Schweiz. Baden-Baden 2014.

Verhey, Jeffrey. Burgfrieden. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 400–402.

Voigt, Christian. Robert Grimm. Kämpfer, Arbeiterführer, Parlamentarier. Bern 1980.

Voigt, Rüdiger. Ausnahmezustand. Carls Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur. In: Voigt, Rüdiger (Hg.). Ausnahmezustand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur. Baden-Baden 2013, S. 85–114.

Voigt, Rüdiger. Ausnahmezustand. Wird die Statue der Freiheit nur kurzzeitig verhüllt, oder wird sie auf Dauer zerstört? In: Voigt, Rüdiger (Hg.). Ausnahmezustand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur. Baden-Baden 2013, S. 9–15.

Vuilleumier, Christophe. La Suisse face à l'espionnage 1914–1918. Genf 2015.

Weber, Florian. Die amerikanische Verheissung. Schweizer Aussenpolitik im Ersten Weltkrieg 1917–1918. Unveröffentlichte Dissertation Zürich 2016.

Weber, Florian. Société Suisse de Surveillance Economique (SSS). In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10678, 1. Januar 2019.

Weber, Florian. Wirtschaftsdiplomatie im Totalen Krieg. Die Swiss Mission in den USA 1917. In: Ziegler, Dieter (Hg.). Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Bd. 56, Heft 2 (2015), S. 553–585.

Weck, Hervé de. Landwehr. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24622.php, 1. Januar 2019.

Wecker, Regina. Neuer Staat – neue Gesellschaft. Bundesstaat und Industrialisierung (1848–1914). In: Kreis, Georg (Hg.). Die Geschichte der Schweiz. Basel 2014, S. 430–481.

Wehler, Hans-Ulrich. Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918. Göttingen 1994.

Wehler, Hans-Ulrich. Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: Von der «Deutschen

Doppelrevolution» bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914. München 1995.

Wehler, Hans-Ulrich. Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4: Vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914–1949. München 2003.

Wehrli, Bernhard. Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins 1870–1970. Zum hundertjährigen Bestehen des Vororts. Zürich und Stuttgart 1970.

Wehrli, Bernhard. Die «Bundesbarone». Betrachtungen zur Führungsschicht der Schweiz nach der Gründung des Bundesstaates. In: Neujahrsblatt zum Besten des Waisenhauses Zürich, Nr. 146 (1983), S. 7–60.

Widmer, Josef. Walther, Heinrich. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4210.php, 1. Januar 2019.

Widmer, Paul. Bundesrat Arthur Hoffmann. Aufstieg und Fall. Zürich 2017.

Wigger, Erich. Geschichtsbilder und Zukunftserwartungen. Zur Konstruktion von freisinniger Orientierung im Krisenkontext nach dem Ersten Weltkrieg in der Schweiz. In: Ernst, Andreas; Wigger, Erich (Hg.). Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1920–1930). Zürich 1996, S. 167–191.

Wigger, Erich. Krieg und Krise in der politischen Kommunikation. Vom Burgfrieden zum Bürgerblock in der Schweiz 1910–1922. Zürich 1997.

Wild, Roman. Volksschuhe und Volkstücher zu Volkspreisen. Zur Bewirtschaftung lederner und textiler Bedarfsartikel im Ersten Weltkrieg in der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 63 (2013), S. 428–452.

Wildt, Michael. Gewalt als Partizipation. Der Nationalsozialismus als Ermächtigungsregime. In: Lüdtke, Alf; Wildt, Michael (Hg.). Staats-Gewalt. Ausnahmezustand und Sicherheitsregimes. Göttingen 2008, S. 215–240.

Wildt, Michael. Die Transformation des Ausnahmezustands. Ernst Fraenkels Analyse der NS-Herrschaft und ihre politische Aktualität. In: Docupedia-Zeitgeschichte (2011), http://zeitgeschichte-digital.de/doks/files/291/Fraenkel%2C_Der_Doppelstaat.pdf, 1. Januar 2019.

Wili, Hans-Urs. Bundesinterventionen. In: Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26427.php, 1. Januar 2019.

Winter, Jay (Hg.). Bibliographical Essays. In: Winter, Jay (Hg.). The Cambridge History of the First World War, Bd. II: The State. Cambridge 2014, S. 672–718.

Winter, Jay. Demography. In: Horne, John (Hg.). A Companion to World War I. Chichester 2012, S. 248–262.

Winter, Jay. Grossbritannien. In: Hirschfeld, Gerhard; Krumeich, Gerd; Renz, Irina (Hg.). Enzyklopädie Erster Weltkrieg. Paderborn, München, Wien und Zürich 2009, S. 50–63.

Wipf, Christian. Die Massnahmen des Bundes zur Vermehrung der inländischen Kartoffel- und Getreideproduktion während des Ersten Weltkrieges. In: Krämer, Daniel; Pfister, Christian; Segesser, Daniel Marc (Hg.). «Woche für Woche neue Preisaufschläge». Nahrungsmittel-, Energie- und Ressourcenkonflikte in der Schweiz des Ersten Weltkrieges. Basel 2016, S. 191–209.

Wixforth, Harald. Die Gründung und Finanzierung von Kriegsgesellschaften während des Ersten Weltkriegs. In: Berghoff, Hartmut; Kocka, Jürgen; Ziegler, Dieter (Hg.).

zurück

Wirtschaft im Zeitalter der Extreme. Beiträge zur Unternehmensgeschichte Österreichs und Deutschlands. München 2010, S. 81–105.

Wullschleger, Ruedi. Vorgeschichte, Gründung und Frühzeit des VPOD. In: Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste (Hg.). VPOD. Wegspuren aus 90 Jahren. Zürich 1980, S. 9–37.

Young. James. Freedom of the Seas. In: Daniel, Ute et al. (Hg.). 1914–1918 online. International Encyclopedia of the First World War. Berlin 2014–2017, http://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10293, 1. Januar 2019.

Zanoli, Marco. Zwischen Klassenkampf, Pazifismus und Geistiger Landesverteidigung. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939. Zürich 2003.

Zeller, René. Ruhe und Ordnung in der Schweiz. Die Organisation des militärischen Ordnungsdienstes von 1848 bis 1939. Bern 1990.

Ziebura, Gilbert. Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24–1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch. Frankfurt am Main 1984.

Zimmermann, Adrian. Klassenkampf und Klassenkompromiss. Arbeit, Kapital und Staat in den Niederlanden und der Schweiz, 1914–1950. Bern 2012.

Zimmermann, Beat. Verbands- und Wirtschaftspolitik am Übergang zum Staatsinterventionismus. Dargestellt anhand der Mitwirkung des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und der Kaufmännischen Gesellschaft Zürich bei der Ausgestaltung der schweizerischen Außenhandelspolitik im ausgehenden 19. Jahrhundert. Bern, Frankfurt am Main und Las Vegas 1980.

Zimmermann, Dorothe. Antikommunisten und Staatsschützer. Der Schweizerische Vaterländische Verband, 1930–1948. Unveröffentlichte Dissertation Zürich 2016. Zürich 2019 (in Vorbereitung).

Zimmermann, Dorothe. Den Landesstreik erinnern. Antikommunistische Aktivitäten des Schweizerischen Vaterländischen Verbandes 1919–1948. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Bd. 63 (2013), S. 479–504.